

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**Organización administrativa de la gestión de la Seguridad Social Española**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Benigno Pendas Diaz**

DIRECTOR:

**Manuel Alonso Olea**

**Madrid, 2015**

TP  
1983  
152

Benigno Pendas Díaz



\* 5 3 0 9 8 6 1 5 6 X \*  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

x-53-292358-7

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA GESTION  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

Departamento de Derecho del Trabajo  
Facultad de Derecho  
Universidad Complutense de Madrid  
1983



BIBLIOTECA

Colección Tesis Doctorales. Nº

152/83

© Benigno Pendas Díaz

Edita e imprime la Editorial de la Universidad  
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía  
Noviciado, 3 Madrid-8  
Madrid, 1983  
Xerox 9200 XB 480  
Depósito Legal: M-19625-1983

BENIGNO FENDAS DIAZ

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
ESPAÑOLA.

TESIS DOCTORAL DIRIGIDA POR EL CATEDRATICO DE ESTA  
UNIVERSIDAD, DON MANUEL ALONSO OLEA.

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

MADRID, 1982.





ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA GESTION  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA.

S U M A R I O

	<u>PAGINA</u>
<u>INTRODUCCION</u> .....	3
<u>CAPITULO PRIMERO: LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u> <u>Y SUS PROBLEMAS</u> .....	14
<u>CAPITULO SEGUNDO: BOSQUEJO HISTORICO-LEGISLATIVO DE</u> <u>LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, CON</u> <u>ESPECIAL REFERENCIA A LAS INSTITU -</u> <u>CIONES DE GESTION</u> .....	98
<u>CAPITULO TERCERO: REGIMEN JURIDICO DE LAS ENTIDADES</u> <u>GESTORAS Y SERVICIOS DE NUESTRA SE-</u> <u>GURIDAD SOCIAL</u> .....	250
<u>SECCION 1ª: ORDENAMIENTO JURIDICO ANTERIOR A</u> <u>LA VIGENCIA DEL REAL DECRETO-LEY 36/</u> <u>1978, DE 16 DE NOVIEMBRE</u> .....	251

PAGINA

<u>SECCION 2ª</u> : LA GESTION INSTITUCIONAL SEGUN EL REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE .....	320
--	-----

<u>SECCION 3ª</u> : DESARROLLO JURIDICO DE LA GESTION DESPUES DEL REAL DECRETO-LEY 36/ 1978, DE 16 DE NOVIEMBRE .....	346
---	-----

<u>CAPITULO CUARTO</u> : PROBLEMAS QUE PLANTEA EL PASO DE LA SITUACION ANTERIOR A LA NUEVA GESTION INSTITUCIONAL ESTABLECIDA POR EL REAL DECRETO-LEY 36/1978 Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DE SU DESARROLLO...	438
--	-----

<u>CONCLUSIONES</u> .....	466
---------------------------	-----

<u>BIBLIOGRAFIA</u> .....	475
---------------------------	-----

<u>INDICE SISTEMATICO</u> .....	I
---------------------------------	---

## I N T R O D U C C I O N

### I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El título de la tesis presenta dos expresiones claramente diferenciadas: una, la "Organización Administrativa" y otra, la "gestión de la Seguridad Social Española".

#### 1. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

En opinión de Waldo (1) "la organización es estructura y la administración función". Si unimos ambos términos en la expresión "organización administrativa", tal combinación nos conduce a considerarla bajo el doble perfil estático y dinámico, o lo que es igual, estructural y funcional, puesto que la organización administrativa, desde el punto de vista jurídico, puede ser estimada como el conjunto de normas que regulan la estructura y la atribución de facultades y obligaciones (competencias o funciones) de un determinado ente (órgano).

##### 1.1. El órgano y sus funciones

El órgano y sus funciones, competencias y/o atribuciones, es decir, la estructura orgánica y funcional, es la esencia de toda organización administrativa, privada o pública.

##### Los órganos pueden ser:

A) Por su ámbito territorial, centrales y locales, según que su competencia se extienda o no a todo el territorio nacional.

B) Por la forma de su composición, burocráticos, democráticos y mixtos, en atención a su carácter de libre designación entre los funcionarios, su elección por las corporaciones,

sindicatos u organizaciones empresariales, y su naturaleza dual, integrantes de ambas formas burocrática y democrática.

C) Por su actividad, legislativos, ejecutivos, administrativos y judiciales.

D) Por el carácter de sus funciones, activos (de dirección o de gestión), consultivos y de fiscalización (2).

El órgano es independiente y distinto de su titular, persona individual o colectiva que lo encarna y representa. Como recuerda ALESSI (3), la distinción ya se encontraba resaltada en las expresiones de BALDO (Imperator, in persona mori potest, sed ipsa dignitas, officium imperatoris est immortale), de BLACKSTONE (Enrique, Eduardo, Jorge, pueden morir; el rey sobrevive a cada uno de ellos), y de la doctrina francesa (el rey no muere).

La competencia de un órgano administrativo, escribe GONZALEZ PEREZ (4), no es más que la esfera de atribuciones al mismo encomendadas por el Ordenamiento jurídico, el conjunto de facultades y funciones que el mismo puede ejercer.

Por los criterios seguidos para su determinación, la competencia puede ser:

A) Competencia jerárquica o vertical, a través de la cual se precisa la preferencia de un órgano para el ejercicio de una función respecto de sus superiores o inferiores.

B) Competencia territorial u horizontal, que determina la demarcación de la competencia de un órgano, en función del territorio, con preferencia a los de su mismo nivel jerárquico.

## 2. GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

Esta locución comprende dos conceptos, el de gestión y el de Seguridad Social, sin que el calificativo "española" -equivale aquí al locativo "en España"- signifique otra cosa que una limitación geográfica en el objeto de nuestro estudio, pese a que en el capítulo primero, por su problemática general, se hayan diversas referencias al Derecho comparado.

#### 2.1. Doble acepción del vocablo gestión

El rigor de la técnica jurídica, financiera y administrativa, escribe GALA VALLEJO (2) suele distinguir la gestión de la administración. La gestión es considerada como social y política, en tanto que la administración es una función técnica que requiere pericia y capacidad de aproximación hacia los beneficiarios para poderlos servir útilmente.

Conceptualmente la palabra gestión puede entenderse - en dos acepciones, objetiva y subjetiva, es decir, como actividad encaminada a realizar las diligencias conducentes al logro de un negocio cualquiera, o bien, por traslación, el órgano, único o plural, encargado de llevar a la práctica esa tarea. Por tanto, cuando se habla de "gestión de la Seguridad Social" nos estamos refiriendo, ora al conjunto de operaciones o labores propias de los verbos gestionar y administrar dicha institución, ya al sujeto o sujetos activos de ese complejo operativo, personificados - en la Entidad o Entidades Gestoras.

#### 2.2. Seguridad Social

Nos limitaremos a trazar unos breves y concisos perfiles de lo que por tal se entiende, pues el análisis profundo de lo que es Seguridad Social no llevaría demasiado lejos y nos apartaría del tema central de nuestra disquisición.

### 2.2.1. La expresión

La expresión "Seguridad Social" es un término que adquiere carta de naturaleza en el segundo tercio del siglo XX, pues si bien es cierto que algunos autores (6) han atribuido el origen de esta locución a SIMÓN BOLÍVAR, quien declaraba en el mes de febrero de 1819 que "el sistema de gobierno mas perfecto es el que engendra la mayor suma de bienestar, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de seguridad política", no es menos exacto que esta terminología adquiere una general y amplia difusión y resonancia a partir de una ley norteamericana de 1935 (7) (Social Security Act. de 14 de agosto), de la Social Security Act neozelandesa de 14 de septiembre de 1938, de la Carta del Atlántico (1941), del Plan Beveridge (1942), de la Declaración de Santiago de Chile (1942), de la Carta de Filadelfia (1944), de la Declaración de los principios sociales de América (Chapultepec, 1945), de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (Bogotá, 1948), del Convenio número 102 de la O.I.T. relativo a la norma mínima de la Seguridad Social (1952), de la Carta Social Europea (1961), del Código Europeo de Seguridad Social (1964) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

En España (8), las primeras leyes fundamentales hablaron de previsión y de Seguros Sociales con preponderancia, pero también hubo alusiones a la seguridad y a la asistencia; así el Fuero del Trabajo de 1938 (9) y el Fuero de los Españoles de 1945 (10). A partir de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 queda consagrada en la legislación positiva al proclamar el derecho de todos los españoles "... a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales" (IX). Como fruto de la consagración constitucional, la Ley de Bases de 28 de diciembre de

1963 habría de llamarse de la Seguridad Social, así como las normas previas de su planificación y las posteriores que la articulan y la desarrollan.

La Constitución de 1978 habla de Seguridad Social en sus artículos 25, 41, 129 y 149.

En el plano administrativo, cabe destacar que la Dirección General de Previsión pasó a denominarse de Seguridad Social (Decreto 2664/1969 de 7 de noviembre), convertida posteriormente en Subsecretaría (Real Decreto 160/1976 de 6 de febrero).

El Real Decreto 1558/1977 de 4 de julio, crea el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, cuyas competencias fueron asumidas por el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Real Decreto 325/1981 de 6 de marzo. A partir de la vigencia del Real Decreto 2823/1981 de 27 de noviembre, este Departamento ministerial tendrá en lo sucesivo la denominación de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

### 2.2.2. El concepto

El nombre de Seguridad Social se acepta hoy por todos, pero como señala un profesor español (11) su concepto es confuso. Efectivamente, apenas se dan definiciones claras y ni siquiera hay acuerdo en la apreciación de su contenido y finalidades, y como consecuencia de la evolución que ha sufrido la idea (12) de Seguridad Social se advierten en la doctrina actual concepciones muy diversas de ella; en el fondo, sin embargo, se pueden reducir las concepciones a sólo dos, una estricta y otra amplia (13)

#### 2.2.2.1. Concepción estricta.

Los autores que se atienen al concepto restringido de la Seguridad Social circunscriben ésta a la protección de las clases trabajadoras, a través de las estructuras mismas de la previsión y los seguros sociales. COLOMBO (14)



considera sinónimos los términos seguridad social, protección o previsión social y asistencia social, mostrando preferencia por el primero simplemente por su fuerza imperativa. OSSORIO y FLORIT (15) viene a decir que existiendo la expresión "seguros sociales" no habría por qué introducir otra nueva, como la de "Seguridad Social", que no representa más que un elemento de confusión.

#### 2.2.2.2. Concepto amplio

En esta concepción, que tiene predominio en la doctrina, la Seguridad Social equivale a política del bienestar al servicio de todas las clases sociales.

BEVERIDGE (16) la define como "el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación - de conjunto de la sociedad en que vivan"

DEVEALI (17) indica que la Seguridad Social tiene un sentido mucho más extenso que el de los seguros sociales; es una gran obra políticsocial, no clasista, sino al servicio de todas las clases sociales y a cargo de la Administración pública.

En opinión de GOÑI MORENO (18), la Seguridad Social no tiene límites precisos; como política del bienestar sería exageradamente ambicioso encerrar sus proyecciones en el marco de una definición.

Entre nosotros, ha sido GARCIA OVIEDO (19) uno de los primeros en afirmar que "la seguridad social es la política del bienestar, generadora de la paz social-frente al angosto concepto de la solidaridad laboral o industrial- en el más amplio de la solidaridad humana".

Por nuestra parte aceptamos como válida, por su rigor técnico, la definición de seguridad social dada por ALONSO OLEA (20): "Conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad garantizando un nivel mínimo de rentas".

Jurisprudencialmente (21) se ha definido la Seguridad Social como "conjunto de medidas adoptadas para prevenir y remediar en lo posible determinados riesgos a los que los individuos están siempre sujetos" añadiendo sobre el problema de su incardinación en el ordenamiento jurídico que "ha originado una serie de normas jurídicas a las que unos autores atribuyen autonomía o independencia, otros afirman que forman parte del Derecho del Trabajo, y hay quien sostiene que no son más que algunos de los servicios públicos, encuadrados, por tanto, en el sistema general del Derecho Administrativo"(22).

### 2.3. Principio de organización plural

Es la característica más definida de la gestión de la Seguridad Social española. Son manifestaciones de este principio:

- La dualidad de Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.
- La pluralidad de Entidades Gestoras.
- La diversidad de Servicios Comunes y Sociales.
- La múltiple colaboración en la gestión.
- La complejidad en la ordenación y organización de los Servicios Sanitarios.
- Y como consecuencia de todo ello, una plétora heterogénea de personal, con Estatutos diversos y dispersos.

### 3. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA.

#### 3.1. Delimitación del tema

Desde el punto de vista de su contenido, cabe hacerse, con referencia al enunciado del tema, estas cuatro interrogaciones:

1ª. ¿Quiénes son o deben ser los sujetos encargados de la gestión de la Seguridad Social y cuál es la forma, modo y manera en que ha de realizarse?. A esta doble pregunta se contesta en el primer capítulo con la amplia denominación de "LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PROBLEMAS".

2ª. ¿Cómo ha sido a través de los tiempos esa organización de los entes gestores?. La respuesta viene dada por una reseña sobre el pasado, enmarcada bajo el título "BOSQUEJO HISTÓRICO-LEGISLATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS INSTITUCIONES DE GESTIÓN" (Capítulo segundo).

3ª. ¿Qué es en la actualidad?. Al contestar este interrogante hemos pensado en "EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS DE NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL", antes, durante y después de la publicación del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Por consiguiente, este tercer capítulo aparece subdividido en tres Secciones:

Sección 1ª: "ORDENAMIENTO JURÍDICO ANTERIOR A LA VIGENCIA DEL REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE".

Sección 2ª: "LA GESTIÓN INSTITUCIONAL SEGÚN EL REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE".

Sección 3ª: "DESARROLLO JURÍDICO DE LA GESTIÓN DESPUÉS DEL REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE".

4ª. ¿Cuál debe ser el desarrollo de las líneas básicas organizativas de la Gestión?. El examen de los numerosos y serios problemas que plantea el paso de la regulación anterior a la establecida por el mencionado Real Decreto-Ley, y el diagnóstico de la situación presente con vista: a la futura organización de las entidades gestoras, serán las contestaciones a esa pregunta, englobadas bajo la amplia rúbrica "PROBLEMAS QUE PLANTEA EL PASO DE LA SITUACION ANTERIOR A LA NUEVA GESTION INSTITUCIONAL ESTABLECIDA POR EL REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE, Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DE SU DESARROLLO" (Capítulo cuarto).

Expuesto lo que antecede, se recogen en unas "CONCLUSIONES" los criterios que se proponen para una mejor solución de los problemas existentes y previsibles, concluyéndose, por último, con una "BIBLIOGRAFIA", en la que se reseñan, por orden alfabético, las obras consultadas para la realización del presente trabajo.

### 3.2. Resumen de la tesis

En síntesis, el desarrollo de nuestro trabajo sobre la "Organización administrativa de la Gestión de la Seguridad Social española" comprende:

- El análisis doctrinal y legal de los problemas que plantea la Gestión de la Seguridad Social.

- La exposición histórico-legislativa de su nacimiento y evolución en España.

- El estudio de la regulación jurídica de la estructura orgánica y funcional de la pluralidad de Entidades Gestoras y Servicios antes del Real Decreto-Ley 30/1978 y después de su vigencia.

- Una referencia especial a la problemática planteada por el paso de una a otra situación y a los posibles criterios atinentes a su ordenación de futuro.

#### NOTAS A LA INTRODUCCION

- (1.) WALDO, Dwight C.: Introduzione alla Scienza dell' Amministrazione pubblica, Bologna, Zanichelli, 1.957, p. 16.
- (2.) Véase GONZALEZ PEREZ, Jesús: Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Madrid, Editorial Civitas, 1.977, p. 113-114.
- (3.) Citado por GONZALEZ PEREZ, obr. cit., p. 112.
- (4.) Obr. cit., p. 119.
- (5.) GALA VALLEJO, César: Gestión Institucional de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1.980, p. 41.
- (6.) Así, entre otros, GARCIA CRUZ, Miguel: Le concept de sécurité sociale dans les pays d'Amérique latine, Bulletin de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale, 1.951, núm. 6, p. 211. Posteriormente se encuentra esta expresión en la proclamación del primer Congreso nacional del partido de los trabajadores italianos celebrado en la ciudad de Ginebra en el año 1.894, según sostiene CANNELLA, Giorgio: Elementi di chiarificazione: del concetto di sicurezza sociale, en Studi in memoria di Ludovico Barassi, 1.963, p. 9.
- (7.) Según carta de Abraham EPSTEIN, Secretario de la Asociación americana para la Seguridad Social, la elección de la locución "social security" fué obra suya. Esta carta aparece publicada textualmente en HABER Y COHEN: Reading in Social Security, Nueva York, 1.948, p. 39-40.
- (8.) ALMANSA PASTOR, José Manuel: Derecho de la Seguridad Social, Madrid, Editorial Tecnos, vol. I, 2ª ed., 1.977, p. 72. Hay 3ª ed., 1.981.
- (9.) "La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su empleo en el infortunio" (X-1).
- (10.) "El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalides, pero forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social" (art. 28).
- (11.) CASTAN TOBEÑAS, José: La Seguridad Social y su actual perspectiva. (Ensayo doctrinal y crítico), Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1.966; hay separata, Madrid, Reus, S.A., 1.966, p. 17.
- (12.) Según STACK, Maurice, The Meaning of Social Security, en Journal of Comparative Legislation and International Law, 1.941, "la Seguridad Social es una idea-fuerza". Tomamos esta cita de VENTURI, Augusto, I fondamenti scientifici della Sicurezza Sociale, Milano, Dott. A. Giuffrè-Editore, 1.954, p. 261.

(13.) En este sentido: CASTÁN, obr. cit., p. 17 y sig.; VENTURI, obr. cit., p. 267; BOU VIDAL, Martín: Aspectos de la Seguridad Social, en Estudios en homenaje a Jordana de Pozas, Madrid, 1.961, vol. III, p. 390 y sig. BIT: Approaches to Social Security, Ginebra, 1.942, p. 97.

(14.) COLOMBO, U. M.: Principi ed ordinamento dell'assistenza sociale, Milano, 1.984, p. 7.

(15.) OSSORIO Y FLORIT, M.: Seguros Sociales, Córdoba (Argentina), 1.943, p. 50.

(16.) BEVERIDGE, William: Full Employment in Free Society, Londres, 1.944, p. 11. Citado por ALONSO OLEA, Manuel: Instituciones de Seguridad Social, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 7ª ed., 1.979, p. 17.

(17.) DEVEALI, Mario L.: Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social, Buenos Aires, 1.954, p. 328.

(18.) GOÑI MORENO, José María: Derecho de la Previsión Social, Buenos Aires, Ed. Ediar, 1.986, t. I, p. 99.

(19.) GARCIA OVIEDO, Carlos: La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo, Revista Española de Seguridad Social, núm. 10, 1.950, p. 1.951.

(20.) Instituciones... cit., p. 33.

(21.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1.983 (Arenz. núm. 57/1.984).

(22.) Sentencia citada en la nota precedente. Cfr. ALONSO OLEA, obr. cit., p. 33-38.

## CAPITULO PRIMERO

### LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PROBLEMAS

Sin afán exhaustivo, sino solamente a efectos de este trabajo, estimamos que la gestión de la Seguridad Social encierra tres grandes problemas.

Dos de ellos hacen referencia al quién de la actividad gestora, esto es, al sujeto o sujetos que deben realizarla. El tercero se refiere al cómo ha de organizarse y ejecutarse, o sea a los modos o formas en que la gestión puede y debe llevarse a la práctica.

- Estatismo o Privatismo
- Unidad o Pluralidad
- Administración burocrática o democrática

He aquí, en forma esquemática, las tres grandes cuestiones que, a nuestro parecer, han de estudiarse en toda labor investigadora sobre la gestión de la Seguridad Social y con las que seguidamente nos enfrentaremos.

Coincidimos, esencialmente, con DE LA VILLA Y DESDENTADO (1), quienes al concretar en tres las líneas de tendencia en la gestión de la Seguridad Social -la publicación, la unificación y la profesionalización de las entidades gestoras- estudian la problemática relacionada con las mismas.

Por su parte, ALMANSA PASTOR (2) al tratar de los principios basilares de la gestión de la Seguridad Social en nuestro ordenamiento, examina estos tres:

- Unidad gestora y pluralidad de entes.
- Participación de los interesados en los órganos de gobierno de las entidades gestoras.
- Ausencia de ánimo de lucro.

El Libro Blanco de la Seguridad Social (3), al abordar el panorama general de la gestión, señala que los sistemas de gestión conocidos responden prioritariamente a las siguientes cuestiones:

- Quiénes son y quiénes deben ser los titulares de la gestión.
- Qué papel corresponde en las entidades gestoras a los interesados o qué funciones se reservan a los entes privados; y, en su caso, qué funciones de ordenación y control se reservan los poderes públicos.
- Si la gestión debe ser confiada a uno o varios entes, centralizados o distribuidos territorialmente.
- Quién tiene capacidad para crear o reconocer entes titulares de gestión o para declarar su extinción.

Amplia y completa es la problemática que plantea y estudia PERPIÑA RODRIGUEZ (4), enumerando hasta ocho problemas:

- Estatismo y Privatismo.
- Estatalidad o Paraestatalidad.
- Burocracia o Democracia.
- Unidad o Pluralismo.
- Centralización y Descentralización.
- Base territorial o profesional.
- Atribución ministerial.
- Evolución positiva en el tiempo.



El excelente trabajo monográfico de CASAS ALVAREZ (5) sobre la "Organización Administrativa de la Seguridad Social en los países de la Comunidad Europea" aporta interesantes ideas y gran cantidad de datos en torno a la gestión y sus problemas - esenciales.

En el Derecho extranjero PAUL DURAND (6) en su conocida obra "La Politique contemporaine de Sécurité Sociale" al estudiar los problemas de la organización administrativa de la Seguridad Social se formula estas tres interrogaciones:

- ¿Es conveniente confiar al Estado o a los interesados la gestión del servicio?
- ¿Es necesario aceptar la pluralidad de Cajas o debe crearse un organismo único que tenga competencia exclusiva para el conjunto de riesgos en una circunscripción determinada?
- En caso de conflicto, ¿conviene someter las diferencias a la jurisdicción ordinaria o es preferible organizar un contencioso especial?

Estas preguntas tienen adecuada contestación en tres párrafos que intitula así:

- Estatización o gestión por los interesados.
- Unidad o pluralidad de organismos de gestión.
- El contencioso de la Seguridad Social.

Otro tratadista francés, DUPEYROUX (7), en el párrafo dedicado al estudio de la organización administrativa de la Seguridad Social señala dos grupos de dificultades, relativas unas al reparto de competencias entre los organismos, otras a las modalidades de su gestión.

En el capítulo que versa sobre "El reparto de competencias" aborda dos cuestiones:

- Concurrencia o monopolio de determinados organismos.
- Especialización o polivalencia de los mismos.

Bajo la rúbrica de "La Gestión de los Organismos" examina dos puntos:

- El problema: ¿Se debe confiar la gestión a los interesados o al Estado?
- La evolución de los derechos positivos.

#### I. ESTATISMO O PRIVATISMO

A la pregunta de si la gestión de la Seguridad Social debe ser realizada por entidades públicas -gestión por el Estado o por los particulares- se ha respondido en la teoría y en la práctica por una serie de sistemas de gestión que, esencialmente, - pueden quedar reducidos a tres:

- Confiar la gestión a instituciones privadas, bien a través de asociaciones mutualistas, bien en empresas de seguros o compañías mercantiles (gestión privada)
- Administración llevada a cabo por el Estado, ya directamente, ya en forma indirecta por medio de entes públicos de previsión, bajo la tutela y vigilancia - de aquél, ya por la concurrencia de ambas formas (gestión pública).
- Una combinación de las dos modalidades de gestión, privada y pública (gestión mixta)(8).

Siguiendo al Profesor PEREZ BOTIJA (9) en su monografía "Administración de los Seguros Sociales" y ampliando la clasificación allí expuesta con las nuevas aportaciones de DE LA VILLA y

DESDENTADO (10), se pueden clasificar los sistemas de gestión - de la Seguridad Social en la siguiente forma:

A) GESTION PRIVADA

- a) Gestión por Mutualidades.
- b) Administración por los Sindicatos.
- c) Gestión por Consejos de Administración elegidos por los interesados.
- d) Administración por Compañías mercantiles de Seguros.

B) GESTION PUBLICA

- a) Gestión directa por el Estado.
- b) Gestión por instituciones públicas vigiladas y tuteladas por el Estado.
- c) Gestión por corporaciones públicas sujetas a la vigilancia y tutela estatal.
- d) Gestión a cargo del Estado y de otras personas públicas.
- e) Gestión conjunta por instituciones y corporaciones públicas.

C) GESTION MIXTA

- a) A cargo del Estado, directa o indirectamente, y de entes privados.

1. GESTION PRIVADA

Va ligada íntimamente al origen de los Seguros Sociales, en que éstos son gestionados por entidades de naturaleza privada (Mutualidades, Sindicatos, Compañías de Seguros, etc.).

Con la aparición de los sistemas de Seguridad Social, la ges ti ón privada en forma directa por los interesados inicia su de-  
clive, sin perjuicio de que, indirectamente, puedan participar  
representativamente en la administración y vigilancia de la ges ti ón.

#### 1.1. Mutualidades

Las Mutualidades son la respuesta histórica al nacimiento de la gestión de los Seguros Sociales; basta recordar sus antecedentes -Hetairías griegas, Colegios romanos, Gildas germánicas y nuestras Cofradías y Hermandades-, sin olvidar el siglo XVII, época de creación y florecimiento de Montepíos (11).

En el plano histórico-legislativo, la Ley alemana de 13 de junio de 1883, creadora del seguro de enfermedad, dejó subsistentes las antiguas cajas de seguros creadas por las sociedades de socorros mútuos, las cajas corporativas y las cajas obreras administradas por los propios interesados (12).

El sistema mutualista jugó también un importante papel en los Seguros Sociales francés y belga. En Francia, subsiste -aún un fuerte mutualismo libre como lo evidencia la existencia de 10.000 entidades y más de 17 millones de afiliados en 1970. Otro tanto podemos decir de Bélgica, donde la fuerza del antiguo movimiento mutualista persiste todavía; en 1967, existían 1950 Mutualidades, 119 Federaciones y 5 Uniones Nacionales (13).

Nada decimos de nuestras Mutualidades Laborales, porque no tienen naturaleza privada, como se verá en el lugar oportuno.

#### 1.2. Sindicatos

El segundo tipo de gestión privada es el de la gestión por los Sindicatos.

Las organizaciones sindicales intervienen indirectamente en la administración de la Seguridad Social, cuando los miembros de los organismos de gestión provienen de los sindicatos - (así, el art. 41 de la Ley General de la Seguridad Social) o - cuando las organizaciones sindicales tienen el derecho de designar los miembros de los Consejos de Administración (tal, por ejemplo, el procedimiento seguido en Francia por la Ordenanza - de 4 de octubre de 1945, a favor de las organizaciones sindicales más representativas)(14). Pero los sindicatos pueden también administrar directamente las instituciones de Seguros Sociales.

El tipo de gestión sindical está representado por la URSS y casi todos los países de Europa del Este.

Para comprender el papel actual de los sindicatos soviéticos en materia de Seguridad Social es preciso remontarse al cambio que tuvo lugar a principios de los años treinta, en el sentido de que a las funciones sociales y preventivas tradicionales de la Seguridad Social se añade -en relación con el lanzamiento del I Plan Quinquenal- la voluntad de estimular la producción mediante el régimen de los Seguros Sociales. En efecto, el Decreto o Resolución del Consejo de Comisarios del Pueblo, de 23 de junio de 1933, encomendó al Consejo Central de Sindicatos de la URSS (VCSPS) la gestión de los Seguros Sociales. A partir de entonces, el objetivo general perseguido con la asunción por parte de los Sindicatos de la gestión de los Seguros Sociales no era otro que el de estímulo o penalización de las conductas de los trabajadores con relación al trabajo a fin de favorecer el desarrollo de la producción, si bien -según LOWIT (15)-, parece que dicha orientación es ya menos rígida.

La Organización Sindical de la URSS participa, interviene, gestiona y administra directamente la Seguridad Social.

A tales efectos, la administración y gestión de las prestaciones a largo plazo (régimen estatal de pensiones) corresponde a los poderes del Estado con la participación de los Sindicatos; la dirección, administración y gestión de las prestaciones a corto plazo (régimen de seguro social o de seguro de enfermedad) corresponde exclusivamente a la organización sindical que actúa conforme a la Legislación de Seguridad Social aplicable a toda la Unión.

No está demás recordar con DUPEYROUX (16), que los sindicatos soviéticos, sindicatos de gestión, tienen pocos puntos comunes con los sindicatos occidentales, sindicatos de reivindicación.

El sistema de la Seguridad Social en Checoslovaquia (17) sigue el patrón soviético de favorecer la producción a través de los Seguros Sociales: "siguiendo las experiencias de la Unión Soviética vamos a reorganizar los Seguros Sociales de tal manera - que favorezcan el desarrollo de la producción...", destaca la Ley sobre Seguros Sociales de 1951.

El sistema checoslovaco se estructura mediante un régimen de pensiones (administrado centralmente por el Estado) y un régimen de prestaciones en metálico por períodos de corta duración, - así como los servicios sociales que están encomendados a los Sindicatos, cuyos órganos locales actúan en cada Empresa y dirigen - comités elegidos por los trabajadores interesados.

En Bulgaria (18), la puesta en práctica de los Seguros Sociales está confiada a las Uniones Sindicales que gestionan la Seguridad Social a través de dos categorías de órganos: retribuidos y no retribuidos. Los órganos no retribuidos ("activistas sindicales") son muy superiores en número a los retribuidos.

La aplicación, el control y la fiscalización del régimen de Seguros Sociales en Hungría (19) corresponde al Consejo Central

de Sindicatos. La gestión de dicho régimen incumbe a la Dirección General de Seguros Sociales, que depende del meritado Consejo Central de Sindicatos.

Respecto a Rumanía (20), ha de señalarse que los sindicatos tienen más amplias responsabilidades que en otros países en cuanto concierne a la administración de los regímenes de Seguridad Social que protegen a los asalariados, en tanto que el Estado mantiene unas facultades de supervisión, o nombra a sus propios representantes como miembros de los Consejos Gestores de la Seguridad Social.

La administración del Seguro Social de obreros y empleados corresponde, en la República Democrática Alemana (21), a la Federación de Sindicatos Alemanes Libres (FSAL), a través de:

- Los Consejos federales, departamentales y de distrito de la FSAL.
- Los Comités Centrales, departamentales y de distrito de los sindicatos industriales y profesionales.
- Las direcciones de los sindicatos de Empresa.

En España (22), podemos citar, como ejemplo de "sindicalización" de los Seguros Sociales, la ensayada por la C.N.T., a partir de 1936, en Alcoy, contando como base con las incautaciones de industrias efectuadas en esas fechas; se organizó un "seguro de enfermedad", cuyo reglamento fué aprobado por Resolución del Gobierno Civil de Alicante de 10 de noviembre de 1936, que establecía, bajo la gestión del Sindicato de la Industria Textil y Fabril de Alcoy, prestaciones para casos de incapacidad temporal, consistentes en el salario íntegro durante las 26 primeras semanas, y el 80% del salario, a partir de la 27 y con el límite de un año. En ese momento, si la incapacidad persistía, se concedían prestaciones uniformes, a tasa fija (cuatro pesetas para -

hombres y dos pesetas para mujeres). Se cotizaba con el 4% del salario, íntegramente a cargo de la Empresa. Poco después, otra Resolución del Gobierno Civil de Alicante de 22 de marzo de 1938 aprobó, la extensión, a propuesta del Sindicato, al riesgo de vejez, con prestaciones de 40 pesetas a la semana para hombres y - 25 para las mujeres.

En 1942, con ocasión de la implantación del Seguro de - Enfermedad, se pensaba crear un sistema de seguro "sindicalizado"; se quería por algunos, confiar a los Sindicatos la práctica de dicho seguro de enfermedad a través de la "Obra del 18 de julio".

En el dilema INP-Obra Sindical 18 de julio, fué el primero el vencedor. El seguro de enfermedad -escribe PEREZ BOTIJA(23)- no se sindicaliza; se nacionaliza en una Caja especial en aquel Instituto.

Por lo demás, la Organización Sindical "verticalista" no tuvo el carácter de entidad gestora de la Seguridad Social, sino simplemente el de colaboradora en la gestión (arts. 194, 199 y - 200 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de - 1974)(24).

Las funciones y facultades de la Organización Sindical, como colaboradora en la gestión de nuestra Seguridad Social, eran las reseñadas en el artículo 200 mas arriba indicado, entre las - que caba destacar la de "emitir informe previo a la aprobación - por el Ministerio de Trabajo de las normas sobre constitución, régimen orgánico y funcionamiento de las Entidades Gestoras, así como sobre modificación e integración de las existentes". Este informe, si bien obligatorio, no tenía carácter vinculante.

Pese a todo ello, la influencia de la Organización Sindical se dejó sentir en algunos casos especiales; recordemos como se



acordó la suspensión de la aplicación del Decreto de 23 de julio de 1959 y de la Orden de 12 de agosto siguiente, aprobatoria de los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, para oír a la expresada Organización respecto al alcance de las prestaciones y al sistema de financiación de la nueva entidad.

### 1.3. Consejos de Administración elegidos por los interesados

Este sistema de gestión fué establecido en Francia (25) por la Ordenanza de 4 de octubre de 1945 y complementado en disposiciones posteriores.

Las Cajas primarias eran administradas por Consejos formados, de acuerdo con la importancia de las mismas, por 16, 24 ó 36 miembros elegidos las tres cuartas partes por los trabajadores y una cuarta parte por los patronos. El Consejo se completaba por uno o dos representantes del personal de la Caja, dos médicos, - dos personas conocidas por sus trabajos o por su actividad social y un representante de las asociaciones familiares. Los restantes organismos (Cajas de Subsidios Familiares, Cajas regionales de invalidez y vejez, Caja nacional) tenían una composición análoga.

En Suecia (26), las Cajas del Seguro de enfermedad, previstas por la Ley de 3 de enero de 1946, debían igualmente, ser administradas por Consejos elegidos por los interesados.

### 1.4. Compañías de Seguros

La gestión por las Compañías mercantiles de Seguros fué posible en nuestro país, si bien únicamente para los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, hasta la vigencia de la Ley de Bases de la Seguridad Social, en que se dejó sin efecto su actuación, al considerar como una de las directrices de la nueva Ley -así se lee en la Exposición de Motivos- "la supresión del posible ánimo de lucro de los órganos gestores", dando un paso que, sin duda, es de trascendencia fundamental: "la

prohibición terminante de actuar en el terreno de la Seguridad Social, obteniendo o buscando un lucro mercantil".

Recordemos, igualmente, en materia del Seguro de Enfermedad, el Decreto de 2 de marzo de 1944, que reguló el régimen de concierto de dicho Seguro con entidades de Seguros, Mutualidades y Cajas de Empresa.

En el Derecho vigente, el artículo 3.4 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece imperativamente que "en ningún caso, la ordenación de la Seguridad Social podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil".

La incompatibilidad del lucro en la gestión es aceptada por todos los países que han ordenado y reorganizado recientemente sus regímenes de Seguridad Social. Los del Mercado Común (con excepción de Bélgica, en la que pueden actuar Compañías mercantiles en los accidentes de trabajo), Rusia, Austria, Noruega, Polonia y otros tantos de los continentes africano y americano han desterrado el lucro mercantil en la gestión del seguro de accidentes del trabajo (27).

## 2. GESTION PUBLICA

Superado ya el abstencionismo del régimen liberal, puede afirmarse categóricamente que la Seguridad Social es función esencial del Estado.

El intervencionismo estatal en materia de Seguridad Social se manifiesta a través de la triple expresión en que la actividad del Estado se desarrolla en el ejercicio de sus poderes. Existe, por tanto, un intervencionismo legislativo, ejecutivo o administrativo y judicial o jurisdiccional (28). A él se refiere, aunque con fórmula deficiente, el número 1 del artículo 3 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 al expresar -

que "corresponde al Estado la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social".

Con referencia específica a la intervención del Estado en la gestión de la Seguridad Social, hemos de señalar que el paso del seguro privado al seguro social inicia y acentúa la publicación de los órganos gestores, en una cuádruple dirección:

- Asumiendo el propio Estado dicha gestión.
- Atribuyendo a entidades de naturaleza pública -corporativa o fundacional-la función gestora.
- Gestionando conjuntamente, Estado y entes públicos, la Seguridad Social.
- Realizando esta gestión conjunta, instituciones y corporaciones públicas (29).

#### 2.1. Gestión directa por el Estado

El sistema de gestión por el Estado se adoptó, inicialmente, según UCÉLAY (30), en los Seguros Sociales obligatorios de vejez e invalidez, ante la gran acumulación de reservas exigidas por el régimen de pensiones. Los modernos sistemas de Seguridad Social lo han extendido a toda clase de riesgos. De él se ha dicho que convierte la organización administrativa en simple instrumento de distribución de prestaciones y que es propicio a la lentitud, al rigorismo en la observación de trámites cada vez más complejos y rigurosos, a la indiferencia frente a las reclamaciones de asegurados y beneficiarios, presentando en suma, todos los defectos propios de las grandes administraciones.

Sólo en dos países de la Comunidad Europea (Inglaterra e Irlanda) se ha producido una estatización casi absoluta de la gestión directa, que ha sido asumida por los Ministerios de la Administración centralizada. Tal estatización ha supuesto la estructuración

organizativa según un criterio exclusivo de desconcentración territorial que, en el caso del Reino Unido, llega hasta los entes locales, mientras que en Irlanda ofrece una posición más centralizada (31).

La Seguridad Social es administrada también directamente por un departamento del Estado en Australia, Suecia y Nueva Zelanda (32).

## 2.2. Entes públicos de previsión

Es pacífico en la doctrina (33) que los entes de previsión, es decir, los entes creados por el Estado para realizar el régimen de previsión, están dotados de personalidad jurídica pública, lo cual a menudo se desprende de explícitas disposiciones legales. Pero en lo que ya no existe acuerdo es en la terminología empleada para configurar su categoría jurídica; unos autores, por ejemplo FERRARA (34), habla de entes paraestatales; la doctrina francesa, de establecimientos públicos; en España, de organismos autónomos; en fin, otros tratadistas, así OTTAVIANO (35), PERSIANI (36) y VIDA SORIA (37), se refieren a la figura de los entes públicos instrumentales. ALMANSA PASTOR (38) considera las entidades gestoras como "los entes públicos instrumentales de que se vale el Estado para desarrollar la gestión (dirección y ejecución) de la Seguridad Social".

Desde otro punto de vista, se dice por la doctrina, estamos ante un supuesto de descentralización administrativa en sentido jurídico y más concretamente, de descentralización institucional (en contraposición genérica a la territorial), o, más bien de descentralización por "servicios", sin olvidar la nueva noción de "descentralización funcional", aportación de GARRIDO FALLA (39).

Muchos autores (40) se limitan a seguir la clásica distinción de los entes públicos en dos grandes grupos: personas - de tipo corporativo o asociacional y personas de tipo institucional o fundacional. Las Corporaciones (*universitates personarum*) tienen como elemento básico una colectividad de individuos. Las instituciones o fundaciones (*universitates bonorum*) tienen como elemento característico una organización dirigida a un fin determinado. Aquéllas se rigen por sí mismas con voluntad propia. Estas se rigen por una norma exterior, que es la voluntad del fundador (41).

#### 2.2.1. Gestión por instituciones públicas

En el sistema italiano (42), tres organismos públicos se reparten el grueso de las competencias: el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), el Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad (INAM) y el Instituto Nacional de Accidentes de Trabajo (INAIL). Estos grandes organismos de la Seguridad Social italiana son instituciones de derecho público, que disfrutaban de autonomía administrativa y financiera y están regidos por consejos de administración tripartitos, formados por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado, estando sometidos a la tutela de este último, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

En el sistema luxemburgués (43), las diferentes instituciones, con excepción de la Oficina Nacional del Trabajo - tienen el carácter de establecimientos públicos autónomos, dotados de personalidad jurídica. Pueden, sin autorización previa y sin límites, colocar su patrimonio en títulos de la deuda pública, en la Caja de Ahorros, en obligaciones de crédito rural, en obligaciones comunales y en préstamos al Estado o a las comunas (Ayuntamientos)

El Instituto Mexicano del Seguro Social (44), según se lee en la Exposición de Motivos de su Ley creadora, es -  
"una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio".

El modelo español, con el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto Social de la Marina se inscriben en esta alternativa de gestión pública (45).

Asimismo, creemos que tienen naturaleza institucional las tres nuevas Entidades Gestoras de la Seguridad Social -Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Salud e Instituto Nacional de Servicios Sociales- creadas por Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre y reguladas respectivamente, por los Reales Decretos 1854/1979, 1855/1979 y - 1856/1979, todos ellos de 30 de julio. (45-bis).

#### 2.2.2. Gestión por corporaciones públicas

Paradigma de este tipo de gestión es el Instituto Federal de Trabajo Alemán, fundado en 1952 como corporación de - derecho público, que tiene encomendadas, entre otras funciones, el pago del subsidio y ayuda de desempleo y el abono del subsidio familiar. Este Instituto Federal goza de autonomía administrativa y sus órganos de gobierno están compuestos paritariamente, con arreglo al principio de autoadministración característico de la Seguridad Social alemana (46).

Las Mutualidades Laborales españolas tienen la - consideración legal de "Corporaciones de Derecho Público" según el número 2 del artículo 39 de la Ley General de la Seguridad Social.

#### 2.2.3. Gestión a cargo del Estado y otras personas públicas.

Esta fórmula de gestión tiene su prototipo en alguno de los Estados miembros de los Estados Unidos de América.

La Constitución norteamericana reserva la materia social a la legislación de los Estados de la Unión, proporcionando una pluralidad de sistemas acantonados.

La gestión es conferida según el instrumento protector y según el ordenamiento que la imponga a la autoridad federal, al Estado o a la autoridad local, en su caso (47).

#### 2.2.4. Gestión conjunta por instituciones y corporaciones públicas.

Es el sistema español recogido en el artículo 194 de la Ley General de la Seguridad Social y demás normas complementarias.

La Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 26 de marzo de 1974 considera que la gestión de la Seguridad Social es ejercida:

a) Directamente por el propio Estado, al que, según el artículo 3.1. de la Ley de Seguridad Social, corresponde la ordenación, jurisdicción e inspección de aquélla.

b) Indirectamente, a través de una Entidad de Derecho público, integrada dentro de la propia organización estatal con una naturaleza similar a la de los Organismos Autónomos, como es el Instituto Nacional de Previsión; y

c) A través de las Mutualidades Laborales, pero sin que estas Corporaciones estén encuadradas dentro de la organización estatal.

### 3. GESTION MIXTA

Es el régimen dual de privatismo y estatismo, sin duda el más difundido, en el que son viables distintas combinaciones.

La colaboración del Estado y de los interesados, escribe DURAND (48), ha sido organizada cualquiera que sea el sistema de gestión adoptado, a fin de atenuar los inconvenientes de una administración confiada exclusivamente a uno y otros.

Razones históricas, políticas y sociales, que no técnicas, han hecho posible la coexistencia de regímenes administrativos tan dispares como el de gestión estatal y las formas clásicas de gestión por los particulares.

### 3.1. Coexistencia de entes públicos y privados

Es el criterio seguido en los sistema francés, belga y holandés.

En Francia (49), la gestión de los Seguros Sociales estaba confiada principalmente, hasta la última guerra, a cajas privadas y ha sido la famosa Ordenanza de 1945 -que en opinión de muchos ha significado el nacimiento del sistema francés de Seguridad Social- la que ha estatalizado amplias esferas de la gestión. Como consecuencia, el sistema se ha publicado progresivamente a concebirse a las cajas primarias como entidades privadas encargadas de la gestión de un servicio público, con la consiguiente aplicación de disposiciones propias de tales servicios. Ello no obstante, puede afirmarse que la actual organización de la Seguridad Social francesa se configura como un compromiso entre la tradición mutualista y las tendencias contemporáneas a la estatización.

La Seguridad Social en Bélgica (50) comprende seis regímenes diferentes; cada uno de ellos está gestionado por medio de entidades públicas o privadas. El sistema belga se caracteriza, junto al dato común de coexistencia de entes públicos y privados, por la especial relevancia de estos últimos que han conservado buena parte de sus funciones.



En Holanda (51), la Seguridad Social no conoce más que - un régimen general, con dos diferentes tipos de seguros:

- Los Seguros nacionales que se aplican a todos los residentes y que son administrados por el Banco de Seguros Sociales y los Consejos de Trabajo (instituciones públicas regionales en número de 22).
- Los seguros de trabajadores, cuya administración está - asignada a las asociaciones profesionales. Estas son organismos privados, pero que realizan una función de servicio público una vez cuenten con el visto bueno del Ministro de Asuntos Sociales.

Además, existen las Cajas de Enfermedad, sociedades mutuas reconocidas por el Ministro de Asuntos Sociales, cuya finalidad es la de asegurar en caso de enfermedad, cuidado médico y la compensación de los gastos que ocasione el mismo.

Típico ejemplo de coexistencia de entes públicos y privados lo fué en España el aseguramiento del riesgo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuando la obligatoriedad de estar asegurado podía ser cumplida a través de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo, de una Mutualidad Patronal o de - una Compañía de Seguros.

## II. UNIDAD O PLURALIDAD

La disyuntiva de este problema radica, al decir de PERPIÑA (52), en la discusión de si la gestión o administración de la Seguridad - Social debe llevarse a efecto en forma unificada o pluralista, es - decir, a base de un solo órgano gestor o de varios.

### 1. PLURALIDAD DE ENTES GESTORES

#### 1.1. Regla general de las primeras leyes de la Seguridad Social

La pluralidad de organismos administrativos ha sido la norma general en todas las legislaciones anteriores a la aparición de la Seguridad Social (53). El hecho ha sido particularmente visible en Alemania (54): La Ley de 1883, sobre el seguro de enfermedad, dejaba a los trabajadores de la industria la mayor libertad para la constitución de cajas; la de 1884 sobre indemnización de los accidentes de trabajo preveía la constitución de asociaciones profesionales de empleadores; por último, la Ley de 1889, de vejez-invalidez, había creado grandes entidades de seguros.

También en Francia (55), antes de la Ordenanza de 1945, diferentes organismos estaban encargados de la aplicación de las legislaciones sobre los accidentes de trabajo, los Seguros Sociales y los subsidios familiares:

- Los riesgos de accidentes estaban cubiertos, en virtud de la Ley de 9 de abril de 1898, por el empleador mismo, que podía en todo caso suscribir un seguro. Ello suponía de hecho que la gestión propiamente dicha del riesgo de accidente laboral era realizada por las compañías de seguros.
- La organización de los Seguros Sociales, establecida por la Ley de 30 de abril de 1930, preveía, para el servicio de las prestaciones, cajas primarias de enfermedad-maternidad y cajas primarias de vejez y muerte o vejez-invalidez-muerte, uniones regionales de cajas y una caja general de garantía. El asegurado disponía de la facultad de inscribirse en la caja de su elección; si no elegía ninguna, se le afiliaba de oficio a una caja departamental de seguro de enfermedad-maternidad.

- Finalmente, la aplicación de la legislación de subsidios familiares estaba confiada por la Ley de 12 de marzo de 1932 a cajas de compensación, organismos privados sometidos al visto bueno del Ministerio de Trabajo.

Una excepción de esta trayectoria histórica de proliferación de entidades gestoras la constituye en España el Instituto Nacional de Previsión que desde su nacimiento en 1908 hasta la época de floración de las Mutualidades Laborales -iniciada en 1942 y generalizada en el bienio 1946-1947- fué ente gestor único de los distintos seguros sociales que sucesivamente se fueron creando (Retiro Obrero, Vejez-Invalidez, etc.) sólo modificada en materia de accidentes de trabajo por el Real Decreto de 15 de octubre de 1919 que estableció la obligatoriedad del seguro para los accidentes en el mar, el Decreto Ley de 12 de junio de 1931, de Bases de Accidentes de Trabajo en la agricultura, y la Ley de 4 de julio de 1932 de Bases de accidentes de trabajo en la industria.

#### 1.2. Explicación histórica

Este fenómeno de la pluralidad de cajas -rasgo común a la mayor parte de los países- se explica por la historia, según PAUL DURAND (56). Los diversos sistemas de garantía habían aparecido sucesivamente. Cada Ley del Seguro creaba un sistema administrativo nuevo, pese a que la diversidad de técnicas habían señalado la unidad profunda de la política indemnizatoria. Esta situación no era, sólomente, el resultado de azares legislativos: los antiguos organismos no siempre eran aptos para la gestión de un nuevo riesgo. Siguiendo con el ejemplo alemán, diremos que, - los autores de la Ley de 1889 intentaron utilizar los organismos preexistentes, pero ni las cajas del seguro de enfermedad pudieron

extender su competencia a la invalidez y a la vejez, porque la técnica de capitalización de estos seguros suponía un gran poder financiero de los órganos administrativos de que aquéllas carecían, ni los organismos del seguro de accidentes de trabajo sirvieron, por sus peculiaridades profesionales, para confiarles la gestión de aquel doble riesgo.

### 1.3. Justificación práctica.

En opinión de DURAND (57), a quien seguimos en este punto, la pluralidad de los organismos de gestión se ha presentado bajo un segundo aspecto: la existencia de varias cajas, susceptibles de administrar un mismo riesgo en una circunscripción territorial determinada. Esta particularidad del régimen se explica por preocupaciones muy diversas. La institución de los seguros sociales había sido precedida por iniciativas privadas o por medidas particulares en favor de determinados elementos de la población. La supresión de las cajas preexistentes habría alterado el funcionamiento de servicios bien organizados, provocando la susceptibilidad de sus dirigentes y adheridos. Pareció deseable dar al nuevo sistema de seguros sociales el apoyo de estas viejas instituciones y el de aquellas empresas que habían creado obras sociales en favor de su personal, como igualmente el de los sindicatos profesionales. Por otra parte, se estimó que era una política social hábil, el que la organización administrativa de los Seguros Sociales se beneficiase de las ventajas de la libertad. Los individuos podrían agruparse según sus afinidades profesionales, religiosas o políticas. Igualmente podrían crear sus cajas en el cuadro territorial de su elección: la empresa, la localidad o la región. Gracias a esta libertad, las cajas serían tan numerosas y tan próximas a los asegurados como parecía deseable. Los asegurados tendrían así un mayor interés en la gestión. Sería más fácil

presentar sus reclamaciones, obtener el servicio de sus indemnizaciones y la caja ejercería más fácilmente el control de la concesión de las prestaciones.

#### 1.4. Razones en apoyo del pluralismo

La pluralidad, en palabras de PERPIÑA (58), busca hoy en día otros motivos menos absurdos que la analogía histórica:

- Especialización de los entes gestores por el riesgo - concreto a que han de atender y consiguiente especialidad de las prestaciones que dispensan y de los servicios idóneos: Cajas u - organismos de enfermedad, de subsidios familiares, de desempleo, etc.

- Dispersión y delimitación geográfica, que sepa combi - nar la unidad de normación y pluralidad en la ejecución: Entes - regionales y locales, junto a los nacionales.

- Naturaleza jurídico-social de los sujetos protegidos: Asalariados (y aún dentro de ellos, obreros y empleados), autóno - mos, residentes.

- Vinculación al tiempo de las prestaciones: A corto pla - zo (que se asocian a los ingresos profesionales garantizados) o a largo plazo (disociadas definitiva o duraderamente de los in - gresos actuales).

- Carácter singular de las prestaciones por su misma ín - dole ajena a la ratio laboris, o razón ligada al trabajo: Sanidad, ayuda familiar.

- Funciones nuevas que implican servicios personalizados: Reeducción, formación.

- Recelo hacia un exagerado monolitismo institucional.

- Aprovechamiento de las instituciones ya existentes.

### 1.5. Desventajas e inconvenientes de la gestión plural

Todos estos motivos tienen, sin duda, una cierta fuerza argumentativa y no pueden ser desdeñados, pero tampoco cabe olvidar que la pluralidad de entidades gestoras lleva consigo una serie de desventajas e inconvenientes entre los que cabe citar:

- La concurrencia de competencias paralelas, con la consiguiente complicación y dilación en la resolución de los asuntos.

- La atomización de los regímenes administrativos, porque cada institución tiende a establecer los procedimientos de su actuación.

- La multiplicación de los medios de personal, puesto - que cada entidad tiene el suyo propio y su regulación normativa específica.

- Y como lógica consecuencia de cuanto antecede, el incremento de los costes de la Seguridad Social.

Nuestra oposición a la pluralidad de entes gestores se - basa en que:

- Las consideraciones históricas pueden aportar una ex - plicación, pero no una justificación (59).

- La Organización plural es sinónima de fragmentación ad ministrativa, complejidad de personal, ineficacia social y ges - tión antieconómica.

### 1.6. Consagración legislativa

En el plano del derecho positivo, la pluralidad de organismos gestores se ha consagrado en siete países miembros de la Comunidad Europea: República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo (60).

1.6.1. Alemania

La gestión del Seguro de Enfermedad está encomendada a una gran diversidad de Cajas de Enfermedad:

- Cajas generales locales existentes en número - de 402.
- Cajas rurales, destinadas al personal agropecuario, de las que existen 102.
- Cajas de empresa, que comprenden al personal - de una empresa, y prácticamente todas las grandes empresas poseen una Caja. El número total de entidades de este tipo es de 1260.
- Cajas gremiales, llamadas también de Oficio o de Artesanía, integrando en general una o más ramas de oficio, - con un número total de 154.
- Cajas de Sustitución, que son cajas libres, voluntarias, y existen de dos tipos: Cajas de obreros (en número de 8) y Cajas de empleados (de las que existen 7).

El sistema de Seguros de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, a efectos de organización, está dividido esencialmente en dos regímenes: el general y el agrícola, cuya gestión corresponde respectivamente, a las Asociaciones Profesionales Industriales (36 en número) y a las Asociaciones Profesionales Agrícolas (existen 19). Existen, además, las Uniones Municipales de Seguros de Accidente en número de 12.

En el Seguro de Pensiones existen diferentes instituciones de gestión para las distintas categorías profesionales de los trabajadores: Seguro obrero de pensiones, Seguro de pensiones de los empleados y Seguro de Pensiones de los independientes. A destacar los Institutos Regionales de Seguros, piedra angular en la que descansa todo el sistema. Existen 18 Institutos,

con base territorial, dotados de personalidad jurídica plena y - completa autonomía funcional.

Hemos de señalar, en fin, que la gestión del régimen de subsidios familiares y del Seguro de Empleo está confiada, excepcionalmente, a una Institución única: el Instituto Federal del Trabajo.

#### 1.6.2. Bélgica

El sistema actual de la Seguridad Social belga, puesto en vigor por el Decreto-Ley de 28 de diciembre de 1944, - constituye la culminación de un lento proceso histórico a través del cual fueron creándose una serie de instituciones tendentes - a proteger al trabajador contra una serie de riesgos sociales.

En cuanto a las instituciones preexistentes, fueron mantenidas para el otorgamiento de las ventajas previstas - por la Seguridad Social. Así, el sistema se apoyó desde su instauración en la experiencia de estos organismos creados hace más o - menos tiempo, bien a iniciativa obrera como las Cajas de paro y - la mayor parte de las Mutualidades, ya a iniciativa patronal como las Cajas de Subsidios Familiares y de vacaciones anuales, bien, - finalmente, por otras iniciativas privadas como las Cajas de Retiro de los empleados.

Estas instituciones continúan siendo competentes para la distribución de las prestaciones sociales a los beneficiarios, coexistiendo con una Caja pública para cada prestación, pero fueron descargadas de la tarea de percibir las cotizaciones correspondientes que ha pasado a un organismo nuevo, la Oficina Nacional de la Seguridad Social.

#### 1.6.3. Dinamarca

La ejecución y gestión de la Seguridad Social se



realiza por una serie de organismos públicos o privados, situados bajo el control y autorización estatal, que se lleva a cabo por parte de tres Ministerios: Asuntos Sociales, Trabajo e Interior (61).

#### 1.6.4. Francia

Después del establecimiento del principio de unidad de gestión de los diferentes riesgos por la Ordenanza de - - 1945, una "verdadera orgía pluralista" en frase de PERPIÑA (62), impera tras la reforma de 1967.

La Ordenanza nº 67-706, de 21 de agosto de 1967, que abandona el principio de unidad de gestión, instituye la separación de los riesgos (enfermedad, cargas familiares, vejez) y el equilibrio financiero de cada riesgo. En los términos de di-cha Ordenanza, la organización del régimen general de la Seguridad Social comprende:

- Una caja nacional de seguro de enfermedad de - los trabajadores asalariados; dieciseis cajas regionales y ciento veintidos cajas primarias del seguro de enfermedad de los trabajadores asalariados.

- Una caja nacional de subsidios familiares y - ciento catorce cajas de subsidios familiares.

- Una caja nacional del seguro de vejez de los - trabajadores asalariados y una caja regional (Estrasburgo) para los departamentos del Alto-Rhin, Bajo Rhin y Moselle.

- Una agencia central de los organismos de la - Seguridad Social.

- Ciento una uniones de recaudación.

- Uniones o federaciones de cajas.

- En los departamentos de ultramar cajas genera- les de Seguridad Social.

Con referencia a los Regímenes Especiales, hemos de señalar que el sistema francés está tan fragmentado que REVOL (63) ha podido decir que "el Régimen General no es más que el - más importante de los regímenes particulares". Para tratar de paliar esta fragmentación, con un planteamiento de coordinación y cohesión entre los diferentes regímenes, fué promulgado el Decreto de 12 de mayo de 1960.

#### 1.6.5. Holanda

Los Seguros Sociales holandeses están administrados esencialmente, por:

- El Banco de los Seguros Sociales.
- Los veintidós Consejos de Trabajo.
- Las veintiseis Asociaciones profesionales.
- Las Cajas de enfermedad.

#### 1.6.6. Italia

El sistema italiano de Seguridad Social se encuentra estructurado en una gran pluralidad de entes gestores, que presentan entre sí notables diferencias desde el punto de vista organizativo y de la distribución de competencias.

Esta pluralidad es fundamentalmente debida a razones históricas; los primeros pasos que da la previsión social en Italia, a finales del siglo pasado, se concretan en fórmulas voluntarias de seguros privados. Más tarde se convierte en obligatoria, generalizándose y asumiendo un carácter público, pero - conservando una enorme dispersión, residuos del antiguo régimen.

Junto a los tres grandes Entes que gestionan los regímenes generales -Instituto Nacional de Previsión Social, Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad e Instituto Nacional de Accidentes de trabajo- coexisten numerosas entidades que adminis

tran sistemas de previsión y asistencia de categorías o sectores, sustitutivos o no de los de Seguros para la generalidad de los - trabajadores asalariados.

Las propuestas de reforma de la organización ad ministrativo-institucional han sido numerosas a lo largo de las últimas décadas, sin que tales iniciativas hayan podido concretar se hasta hoy.

#### 1.6.7. Luxemburgo

El pluralismo de los entes gestores en la Seguri dad Social luxemburguesa se evidencia en la existencia de:

- Tres tipos de Cajas de enfermedad.
- Cuatro Cajas de Pensiones.
- Un establecimiento del seguro contra la vejez y la invalidez.
- Siete establecimientos públicos: Unión de las Cajas de Enfermedad, cuatro Cajas de subsidios familiares, Fondo Nacional de Solidaridad y la llamada "Asociación de seguro contra los Accidentes".
- La Oficina Nacional del Trabajo.

#### 1.7. El pluralismo español

Pese a los buenos propósitos del legislador, plasmados en la Ley de Bases de 1963, de considerar "la tendencia a la uni+ dad" como una de las principales directrices de la reforma, lo -- cierto es que la realidad normativa posterior no confirmó aquéllos, sino todo lo contrario, fruto principalmente del establecimiento - de los Regímenes Especiales con la subsiguiente creación de sus en tidades gestoras correspondientes. La existencia de cerca de un - centenar de entidades públicas, ciento ochenta y ocho Mutuas Patro<sub>na</sub> les, cientos de entidades colaboradoras o concertadas es cierta- mente, como se dice en el Libro Blanco de la Seguridad Social (64),

un cuadro complejo y, a primera vista, a años luz del principio de tendencia a la unidad de gestión preconizado por la meritada Ley de Bases.

El Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social trata de simplificar al máximo el número de Entidades Gestoras, creando unas nuevas y extinguiendo otras históricas; pero la continuidad de alguna otra y la subsistencia, si bien transitoria, de los organismos extinguidos, hace que, por el momento, sigamos calificando el sistema español como de pluralismo atenuado.

## 2. EL PRINCIPIO DE UNIDAD

Hay que empezar señalando que son dos problemas distintos la unificación de los Seguros Sociales y la unificación de los Entes Gestores.

### 2.1. Unificación de los Seguros Sociales

A la unificación de los Seguros Sociales puede dársele, según MENENDEZ-PIDAL (65), un quíntuple significado:

- Unión de todos los Seguros Sociales existentes bajo un solo organismo asegurador, una sola cuota o prima, una sola documentación, una sola afiliación y unos solos servicios (instalación y material).
- Agrupación de aquellos seguros que guarden cierta analogía en los riesgos que cubren (así enfermedad, accidentes y enfermedades profesionales).
- Unidad de sistema en las bases financieras (reparto, cobertura o capitalización).
- Unidad en cuanto a la simplificación de los sistemas financieros o de gestión de los seguros.

- Coordinación de todos los Seguros Sociales en el sentido de que obedezcan a unos mismos principios sociales o en el de que sus servicios actúen con una compenetración y auxilio perfectos (66).

Dos posiciones doctrinales, en opinión de POSADA (67), se destacan para dar solución al problema de la unificación: el de la unificación propiamente dicha y el de coordinación o unificación orgánica. En la primera se distinguen dos procedimientos: el del riesgo único y el de la fusión de los seguros.

La teoría del riesgo único la inició en 1906 LOPEZ NUÑEZ (68), que hacía abstracción de los riesgos particularizados y se refería al "único" de la falta de trabajo y consiguiente pérdida de salario. No deja de ser curioso que 17 años más tarde se dijese por la "Revista Internacional de Trabajo" que la teoría de un profesor de la Escuela Superior de Comercio de Varsovia -KRZECOWSKI- sobre unificación es una concepción nueva que no dejará indudablemente de suscitar ciertas objeciones, debiendo exponerse, a los lectores a título documental y en atención al carácter original de la tesis sostenida por el autor (69).

Los partidarios de la fusión defienden la existencia de un Seguro Social único y a ser posible, total, que garantice al trabajador lo necesario contra las consecuencias de los diferentes riesgos a que está expuesto. Defensor y expositor de esta tesis es, entre nosotros, MARTI BUFILL(70).

Los defensores de la coordinación o unificación orgánica admiten la separación técnica del seguro para cada riesgo, mas encuadrados todos en una administración única (71).

A la vista de lo expuesto puede afirmarse que la unificación está lejos de alcanzar una opinión unánime en la doctrina.

MARTIN GRANIZO Y GONZALEZ ROTHVOSS (72) resumen en cinco las posturas doctrinales en torno al problema de la unificación de los Seguros Sociales:

a) Oposición absoluta a la unificación, por entenderse que los riesgos distintos necesitan mecanismos distintos y organismos independientes.

b) Reconocimiento de distintos riesgos con seguros independientes, pero necesidad de la coordinación de todos los servicios administrativos.

c) Reconocimiento de distintos riesgos con seguros independientes, pero siendo necesario unificar todos los servicios administrativos.

d) Unificación de todos los seguros y sus servicios, excepto el de accidentes de trabajo, que funcionará independiente y cuyos servicios podrán únicamente coordinarse.

e) Unificación absoluta de los Seguros Sociales con reconocimiento de un solo riesgo, un solo seguro y un solo organismo administrativo.

La unificación de los Seguros Sociales tiene en nuestro país una larga y rica historia legislativa, iniciada en 1908 con el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión y aún no concluida en los momentos actuales, pero latente siempre como algo consustancial en los procesos de reforma del sistema. Por ello ha podido decir JORDANA DE POZAS (73) que "España tiene la gran ventaja de haber sido fiel a este principio de unidad orgánica - que vió con claridad genial antes que ningún otro país".

## 2.2. Unificación de los Entes Gestores

La cuestión de la unificación de las Entidades Gestoras es una parte del amplio problema de la unificación de los Seguros

ros Sociales, más no por eso menos importante; con razón afirma ALONSO OLEA (74), que "la unificación de los Seguros Sociales, - evidentemente, debe comenzar por la unificación de la entidad - aseguradora".

La unidad de gestión -escribe ALMANSA PASTOR (75)- puede entenderse en dos sentidos principales, propio e impropio. En el primero, sentido propio, quiere decir que existe un único ente, al que corresponde en exclusiva la titularidad de la función y, - en consecuencia, a él únicamente compete ordenar la actividad - que desarrolla la función. En tal sentido, la Seguridad Social - como servicio público, en cuanto supone de interés de la colectividad en general, como fin público afectante a la entera población del país, es función propiamente estatal. En tal sentido, - además, la unidad gestora quiere decir que la función estatal es exclusiva y no compartida en su titularidad con ningún otro ente, como pudieran ser los entes territoriales menores, las organizaciones sindicales, etc., que se han ensayado en otros sitemas. En tal sentido, hay una efectiva unidad gestora en el Derecho español de la Seguridad Social.

En el segundo sentido, impropio, la unidad gestora indica que la descentralización funcional opera en favor de un único ente institucional, al que corresponde con carácter exclusivo el - ejercicio de la función estatal. Sin embargo, tal exigencia choca con la finalidad práctica que persigue la descentralización, pues en tal caso el ente se acerca en su apariencia a un órgano estatal, del que solo se distingue en estar dotado de personalidad. Para tales resultados bastaría con la creación del órgano y con la desconcentración en él de competencias para llegar a la misma solución. La descentralización, en cambio, va más allá. Lo que se pretende - es la descongestión de la actividad estatal, de tal manera que tan

to mejor se cumplirá la función si el ejercicio de ésta puede - encomendarse a una pluralidad de entes adecuados.

#### 2.2.1. Doctrina

La necesidad de unificar los Entes Gestores es un hecho señalado por la generalidad de la doctrina (76).

Las razones a favor de la unificación de los organismos gestores son, en opinión de DURAND (77), las siguientes:

- La dispersión complica la organización administrativa de la Seguridad Social.

- La variedad de organismos es más costosa que la unificación de los mismos.

- La multiplicidad es incómoda para los interesados, porque les obliga a entrar en relación con organismos diferentes para los trámites de afiliación, para el pago de las cotizaciones y en el momento de la percepción de las prestaciones.

- La diversidad hace difícil la coordinación de las diferentes ramas del seguro en vista del progreso; concretamente, la acción sanitaria y social corre el riesgo de ser fragmentada en un número bastante grande de instituciones de seguros.

- La pluralidad de cajas tiene el inconveniente de crear incertidumbre sobre las atribuciones de cada órgano, de suscitar con frecuencia, conflictos de competencia, de facilitar, en fin, el fraude de los que buscan acumular diferentes subsidios.

La "necesidad de unificación de las contribuciones por un lado y por otro, como meta última, la unificación de todas las Entidades de previsión en un organismo único" fué una de las conclusiones presentadas en Italia en el año 1948 por la Comisión para el estudio de los problemas de la protección social (Comisión



D'ARAGONA (78) por el nombre de su Presidente).

La postura defensora de un sólo órgano gestor, escribe PEREZ PAYA (79), carece de fundamento, ya que constituir una entidad gestora única para las distintas situaciones y contingencias supondría crear un ente gigantesco o leviathan de la Seguridad Social, monstruo de cabeza y extremidades desproporcionadamente inútiles en relación con el contenido humano y racional de la política de gestión de la Seguridad Social (80).

#### 2.2.2. Organismos internacionales.

El principio de unidad fué defendido, igualmente, por el informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre "Tendencias de la Seguridad Social en la postguerra" en estos términos: "En materia de administración, la idea de la Seguridad Social parece implicar lógicamente la centralización de la autoridad en una institución única de competencia nacional. Porque la Seguridad Social requiere que la comunidad asuma la responsabilidad de todos sus miembros y los proteja de acuerdo con principios únicos, sin otras excepciones que aquellas que puedan justificar el interés nacional. La comunidad en su papel de garantizadora de la Seguridad Social, debe presentarse a sí misma como una sociedad de socorros mutuos de carácter nacional que ofrece un sistema idéntico de beneficios a todos sus miembros" (81).

El Consejo Interamericano Económico y Social aprobó en su tercera sesión extraordinaria, celebrada en Caracas, en febrero de 1953, una resolución en la cual se declara que "una de las bases más sólidas para la consolidación y prosperidad de las instituciones de seguros sociales en cada país americano es la unificación de carácter nacional, y que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos sugiera a los Gobiernos en que aún no se haya producido la unificación, estudien la posibilidad de propiciarla en el más breve lapso" (82).

### 2.2.3. Legislación

En el aspecto legislativo se manifiesta una tendencia a la unificación de los organismos de gestión, pero esta tendencia solo pudo fructificar en los países de la Europa Oriental (Rusia y países satélites) y en aquellos otros que nos ofrecen regímenes de Seguros Sociales administrados por el Estado (Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Inglaterra e Irlanda).

En la URSS (83), la gestión y administración del sistema de Seguridad Social se halla confiada a los sindicatos, pero más que como gestión autónoma, como servicio instrumental que los sindicatos realizan dentro de la política global del Estado. El régimen en vigor, como hemos señalado con anterioridad, se inicia con un Decreto o Resolución del Consejo de Comisarios del pueblo, dictado el 23 de junio de 1933 por el que se encomendó al Consejo Central de Sindicatos -VCSPC- la gestión de los Seguros Sociales. Los Consejos de Seguros fueron creados por otra disposición de 19 de septiembre de 1937 y son distintos de los Comités de Empresa, siendo preceptiva su constitución en todos los centros de trabajo que empleen u ocupen a más de 200 personas.

Las influencias del sistema soviético son profundas en los países socialistas de la Europa Oriental (84). Así, en Polonia la gestión del Instituto de Seguros Sociales también está confiada a los Sindicatos. Checoslovaquia ha creado un organismo único de gestión - El Instituto Central de Seguros Sociales- administrado exclusivamente por los representantes de los asegurados. En Yugoslavia los Seguros Sociales son administrados y financiados por el Estado, existiendo un poder de control por parte de la organización sindical. El Instituto del Estado para los Seguros Sociales es el encargado de administrar, en

Rumanía, no sólo las formas tradicionales de seguros, sino también los subsidios familiares y las pensiones militares y civiles.

El actual sistema de Seguridad Social en el Reino Unido (85) tiene su base en el famoso "Plan Beveridge".

WILLIAM BEVERIDGE (86), al afirmar la unidad de la noción de riesgo, concluye en la necesidad de unificar todas las instituciones de Seguros Sociales en un servicio público único, bajo la actividad de un Ministerio de la Seguridad Social. A esta unificación irá unida una simplificación de las formalidades, de modo que el derecho de las prestaciones pueda ser ejercitado tan rápidamente como sea posible. Es célebre la fórmula: "All benefits in the form of one stamp on a single document" ("Todos los beneficios con un solo sello en un único documento").

El Ministerio de Salud y Seguridad Social fué creado en 1966; tiene a su cargo la responsabilidad de toda la acción protectora de Seguridad Social en Inglaterra, país de Gales y Escocia; integrada en el Departamento existe también la llamada Comisión de las Prestaciones Complementarias- antigua Junta Nacional de Asistencia-, responsable de la administración del Plan de prestaciones complementarias. El referido Ministerio se estructura en tres escalones, a nivel central, regional y local (87).

Irlanda (88) cuenta con un órgano específico, el Ministerio de Bienestar Social, cuya misión principal es la administración de la Seguridad Social (prestaciones en metálico), en sus dos aspectos del Seguro Social (Social Insurance) y Asistencia Social (Social Assistance).

El principio de unidad de gestión de los diferentes riesgos fué establecido en Francia (89) por la Ordenanza de 1945, que estructuró el funcionamiento del régimen general en forma de pirámide, constituida por:

- Las cajas primarias de la Seguridad Social, a nivel departamental.
- Las cajas regionales.
- Las cajas de subsidios familiares, que deberían pasar progresivamente a encuadrarse en las cajas primarias.
- La caja nacional de la Seguridad Social, este establecimiento público que garantizaba la unidad del conjunto y cumplía sobre todo un papel de tesorería.

Anteriormente a la vigencia de la Ordenanza de 1945, los interesados podían escoger, para la gestión de cada riesgo, entre diferentes organismos: podían crear cajas de compensación o de Seguros Sociales por profesión o por afinidades y asegurarse contra los accidentes de trabajo en la compañía que prefiriesen. Pero dicha Ordenanza pone fin a esta situación creando en los diferentes niveles -local, regional y nacional- una Caja única para el conjunto de las personas sujetas y de los beneficiarios.

El abandono del principio de unidad de gestión y el retorno a la pluralidad fué obra de otra Ordenanza francesa, la de 21 de agosto de 1967.

#### 2.2.4. Proyecto de Código de Seguridad Social de Lovaina (90).

El Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social (Proyecto de Código de Seguridad Social de Lovaina) también defiende el principio de unificación de las Entidades Gestoras, al inclinarse por la fusión de los entes paraestatales existentes en un solo organismo competente en el ámbito integral de la Seguridad Social, tanto para la recaudación de contribuciones como para la concesión de las prestaciones.

La Oficina Nacional de Seguridad Social es la en cargada de aplicar el Código de Derecho de Seguridad Social y - se organiza, según el artículo 65, del siguiente modo:

- Una sección de cuidados de salud.
- Una sección de incapacidad laboral.
- Una sección de desempleo.
- Una sección de pensiones, para las pensiones - de jubilación y para las indemnizaciones de supervivencia.
- Una sección de prestaciones familiares.
- Una sección de renta garantizada.
- Una sección de minusválidos.
- Una sección de recaudación de las cotizaciones.
- Una sección de formación.

La Oficina Nacional se compone también de seccio nes locales, llamadas Oficinas Locales de Seguridad Social.

El estatuto jurídico del Servicio Nacional es - clásico en el derecho belga, según afirma el profesor DILLEMANS (91); se trata de hecho de una institución pública con persona- lidad jurídica o como dice el artículo 67 del Proyecto "es una persona de Derecho Público, bajo la tutela del Estado".

En el porvenir, añade el citado Profesor, quere- mos disponer de una organización central, agrupando a todos los sectores, para poderlos representar todos conjuntamente, ser un interlocutor válido, frente a las solicitudes, y devolver a la Seguridad Social un rostro más humano y más cercano a los consu- midores e interesados.

### 2.3. La "tendencia a la unidad" en España

Sobre este epígrafe, véase lo dicho en el 1.7. acerca del "pluralismo español".

### 3. EQUILIBRIO ENTRE UNIDAD Y PLURALIDAD

La organización administrativa de la Seguridad Social obliga a conciliar exigencias contradictorias y a realizar un equilibrio entre la unidad necesaria y la flexibilidad deseable. La experiencia y el tiempo permitirán determinar para cada país -cual es el punto donde se realiza el equilibrio entre estas dos tendencias (92).

### III. ADMINISTRACION DEMOCRATICA O BUROCRATICA

-----

Este tercer y último problema, aunque tiene íntimas y necesarias conexiones con el primero, es independiente del mismo, -pues en aquél se plantea la controversia de quién debe ser el órgano gestor de la Seguridad Social -entidad privada, pública o mixta-, mientras que en éste se trata del cómo deben ser administradas, bien por los propios interesados o sus representantes - (democracia social), ya por funcionarios especializados (gestión burocrática), ora por una combinación de democracia y burocracia.

La democracia es un concepto esencialmente político, trasladado con posterioridad al campo administrativo; por el contrario, la burocracia sigue un camino inverso que va desde la Administración a la política.

Tanto la democracia como la burocracia son posibles en un órgano gestor privado, público o mixto, sin que ambas sean excluyentes, sino que pueden ser concurrentes, y de hecho muchas veces lo son. La disyuntiva que aquí cabe plantearse no es propiamente tal -una u otra-, sino cual de ambas formas de gestión administrativa ha de primar en la gestión de la Seguridad Social. En suma, trátase de dilucidar si los interesados deben administrar y los fun-cionarios ejecutar, es decir, ser meramente ejecutores de las dí-rectrices trazadas por aquéllos, o si, por el contrario, la misión

de los funcionarios es la de ser verdaderos administradores y ejecutores al mismo tiempo, en cuyo caso la participación de los interesados, marginados de la gestión, quedaría reducida a la fórmula democrática política pura: Control por los representantes del pueblo en el Parlamento y ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información.

# 1. DEMOCRACIA SOCIAL: EL PRINCIPIO DE PARTICIPACION DE LOS INTERESADOS EN LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es ya un principio, éste de la participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social, que casi nadie discute, que hoy resulta incuestionable en el ámbito de cuantos sistemas o modalidades existen para la administración de la Seguridad Social (93). Pero la discordancia empieza cuando se trata de concretar la efectividad práctica de dicho principio, su alcance y contenido, es decir, las facultades o poderes que lleva consigo la participación en la gestión, que puede moverse desde unas simples funciones de información hasta el grado máximo de la autogestión.

Analizaremos este problema desde los planos teórico, doctrinal y legislativo.

## 1.1. Formas o modalidades

Desde un punto de vista teórico, el principio de participación (94), entendida la palabra gestión en un sentido amplio, podría tener las siguientes modalidades o formas:

- Legislativa o normativa, traducida en este caso concreto en reglamentaria, o más bien, estatutaria.
- Ejecutiva o de gobierno.
- Administrativa o de gestión propiamente dicha.
- Sancionadora o correctiva.
- Jurisdiccional.

- Consultiva.
- De control.
- Asesora.
- Informativa.

Por otra parte, el campo de aplicación del meritado principio de participación en la gestión o administración de la Seguridad Social, podría responder a las finalidades sectoriales fundamentales que acota la cuádruple acción de sus órganos. De aquí que pudiera hablarse de participación:

- Económica.
- Técnica.
- Profesional.
- Social (95).

Una tercera clasificación sería posible sin más que proyectar a la gestión de la Seguridad Social la participación de los trabajadores en la gestión de las Empresas. Así teniendo en cuenta los grados de intervención, de mayor a menor, hablaríamos de autogestión y de cogestión (96).

#### 1.1.1. Autogestión

La autogestión o gestión obrera comprende, entre otras, las facultades de nombrar al gerente, que no sería otra cosa que un representante de todo el personal. Algunos autores, - - PAYET (97), por ejemplo, hablan de mando democrático, autoridad ejercida en grupo, "dirección por persuasión", que, según CAMBIEN (98), debe sustituir a la clásica "dirección por tradición" o mando autocrático.



### 1.1.2. Cogestión

La doctrina alemana, en base a su legislación, ha formulado la siguiente sistemática clasificación de los grados de la gestión conjunta o cogestión:

- Derecho de información.
- Derecho de discusión.
- Derecho de deliberación o consulta.
- Derecho de colaboración en la aplicación de las medidas acordadas.
- Y, en fin, el príncipe de los derechos o derecho de decisión, en su doble forma de derecho de veto (paralizando la decisión adoptada unilateralmente por el gerente o director) y de de recho de participar en la formación de la propia decisión.
- La codecisión, el más alto grado de cogestión, - equivale a la participación en la función de mando o decisión y - sustrae al director o jefe de responsabilidades en las decisiones, que pasan a ser compartidas (99).
- Las combinaciones posibles de una y otra serie - de modalidades, escribe BORRAJO (100), revelan la enorme riqueza del contenido concreto del derecho genérico de cogestión, cuya - proyección al campo de la gestión de la Seguridad Social, añadire mos nosotros, puede crear sugestivas fórmulas de participación de mocrática, que no demagógica, para el gobierno y administración - de los Entes Gestores.

### 1.2. La doctrina y el principio de participación

Tres tipos de prerrogativas, destaca DURAND (101), pueden ser confiadas a los interesados:

- Poderes de decisión.
- Funciones consultivas.
- Facultades jurisdiccionales.

El mismo Profesor cita, en apoyo de su tesis, la Ley alemana de 1889 sobre el seguro de invalidez-vejez. La gestión de cada establecimiento del seguro estaba confiada a una dirección - que comprendía, además de funcionarios, patronos y asegurados. Las decisiones importantes y la vigilancia de la dirección pertenecían a un Comité, asamblea deliberante, compuesta de representantes de los interesados. Las contiendas entre los asegurados y la dirección de los establecimientos eran resueltas por un tribunal arbitral, - formado por asesores, patronos y obreros, bajo la presidencia de - un funcionario.

Procedimientos técnicos muy diversos, concluye el citado DURAND, permiten mejorar el régimen administrativo de la Seguridad Social. La riqueza de estos procedimientos, la posibilidad - de combinarlos entre sí ofrecen a cada país el medio de adaptar las normas de la gestión a la situación administrativa del Estado y a - la psicología nacional.

Los principales problemas de una gestión democrática de la Seguridad Social, escribe SAGARDOY (102) radican en su coste, en el control de sus cuentas y en la participación de los beneficiarios en la propia gestión.

Nada dice respecto al coste, pero sí afirma que las - cuentas de la Seguridad Social son como la Caja de Pandora. Complejas, oscuras, sorpresivas. Suscribe el cuadro de medidas propuesto por BAREA TEJEIRO (103):

- Control parlamentario a través de la aprobación del presupuesto de la Seguridad Social y de su Cuenta General.

- Control financiero del Ministerio de Hacienda a través de la Intervención General de la Administración del Estado.

- Control del Tribunal de Cuentas enviado a éste -  
anualmente la Cuenta General de la Seguridad Social con toda su  
justificación.

- Control público a todos los niveles (centros, pro-  
vincia y central), a través de los representantes de obreros y em-  
presarios: los primeros por el interés que han de tener en que el  
servicio que se preste sea de la mejor calidad, los segundos como  
garantía de un buen empleo de la cuota que recae sobre la empresa,  
que constituye la mayor parte de los fondos de la Seguridad Social.

Con referencia al tercero y último de los problemas  
recoge la opinión de los autores que se expone a continuación.

Las posibilidades teóricas, escriben DE LA VILLA Y  
DESDENTADO (104), de dar intervención a los beneficiarios en la -  
gestión de un sistema protector, pensado justamente para la satis-  
facción de sus necesidades, y más o menos sostenido económicamen-  
te por su esfuerzo, son las mismas que se delimitan en el ámbito  
laboral, a saber:

1ª. El control de los beneficiarios sobre el funcio-  
namiento de los entes gestores, lo que implica, en su caso, el pro-  
pio control de los niveles de decisión. La particularidad de ese -  
control estriba en que los beneficiarios no gestionan por sí mis-  
mos la Seguridad Social, ni se integran en un dispositivo que pue-  
den, coherentemente, seguir contestando por sus deficiencias y li-  
mitaciones.

2ª. La participación de los beneficiarios en el fun-  
cionamiento de los entes gestores, compartiendo, pues, en grados -  
de intensidad variable (de la mera cogestión a la codecisión plena)  
las decisiones y responsabilidades de todo orden, con el efecto, -  
por lo demás, de hipotecar las posibilidades de crítica independien-  
te; esta participación es, en alguna forma, la solución aceptada -

por el sistema español de la Seguridad Social (artículo 41.L.G.S. S.).

3ª. La asunción por los beneficiarios de la gestión plena de la Seguridad Social, alternativa que, políticamente tiene un evidente atractivo porque acepta que es a los beneficiarios (a la clase trabajadora) a los únicos a quienes compete.... "la - decisión de los fines y medios de la Seguridad Social, así como - la administración de sus recursos...".

### 1.3. Las instituciones de participación en opinión de los Organismos Internacionales.

La Resolución de la IX Asamblea General de la "A.I.S.S.", reunida en Roma del 3 al 8 de octubre de 1949, reafirma los principios contenidos en el párrafo octavo de la resolución relativa a la garantía de los medios de existencia adoptada por la VIII - Asamblea General y que dice lo siguiente: "Las partes interesadas deberán participar en la gestión y en el control de la Seguridad Social, que en la medida de lo posible deberían ser confiadas a - organismos autónomos; se debería atribuir un lugar primordial a los asegurados en esta gestión y en este control (105).

La Recomendación 29 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el seguro de enfermedad en su punto 13 dice que - -  
 "... los asegurados más directamente interesados en el funcionamiento del seguro deberían participar activamente en la gestión del seguro, por intermedio de los representantes que elijan a estos efectos".

La representación femenina tiene una norma especial (la 34) en la Recomendación 43 sobre el seguro de invalidez, vejez y muerte: "La legislación nacional debería prever una representación equitativa de las mujeres aseguradas en los órganos de administración del seguro de invalidez, vejez y muerte".

El postulado de participación de los asegurados se preconiza en el Convenio 24 sobre el seguro de enfermedad (industria ), 1927), cuyo artículo 62, número 2 preceptúa que "los asegurados - deberán participar en la administración de las instituciones autó nomas de seguro, en las condiciones que determine la legislación - nacional". Igualmente, en el Convenio 37 sobre el seguro de invali-dez (industria , etc.) 1933, expresivo en el número 4 de su artícu lo 11 de que "los representantes de los asegurados participarán en la administración de las instituciones de seguros en las condicio nes que determine la legislación nacional, la cual podrá igualmen te disponer sobre la participación de representantes de los emplea dores y de los poderes públicos". Por el contrario, es interesante observar que el Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma míni-ma), 1952, casi prevé la gestión autónoma como algo subsidiario, en su artículo 72.1.: "Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departa mento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración - o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condicio nes prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la par ticipación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas" y añade el artículo 72.2.: "El miembro deberá asumir la - responsabilidad general de la buena administración de las institucio nes y servicios que contribuyan a la aplicación del presente Conve - nio" (106).

Según esta norma, escribe CREUTZ (107), se establecen para todos los sectores de la Seguridad Social, con o sin obligación de cotizar, únicamente dos principios: por una parte, el Gobierno res ponde de una correcta administración; por otra, los sujetos protegi dos deberán, en todo caso, participar en la administración y, even tualmente, los empleadores y las autoridades públicas, a no ser que

sea llevada a cabo directamente por el Gobierno.

Los nuevos convenios elaborados en el marco del programa acordado en 1962 para la revisión de todos los anteriores a la guerra sobre el Seguro Social, han tomado en un principio textualmente la norma del Convenio número 102; así el Convenio número 121 relativo a las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (artículo 24) y el Convenio número 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (Artículo 35.2 y artículo 36).

Con posterioridad, en el Convenio número 130 relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad, esta formulación ha sido ligeramente modificada, según se colige de la simple lectura del artículo 31: "cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante el poder legislativo:

a) Representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración en condiciones prescritas;

b) La legislación nacional, en los casos apropiados, deberán prever la participación de representantes de los empleadores;

c) La legislación nacional podrá asimismo decidir con respecto a la participación de representantes de las autoridades públicas".

En ésta, hasta el momento última redacción, y en relación con la participación de los representantes de los empleadores y de las autoridades públicas, debe resaltarse frente al texto anterior, según CREUTZ (108), un cambio de orientación en favor de los empleadores.

Junto a las normas de la Organización Internacional del Trabajo, anteriormente mencionadas, han sido redactados en el marco de la Seguridad Social únicamente dos instrumentos internacionales de naturaleza normativa. Ambos contienen, asimismo, una norma sobre la administración del Sistema de la Seguridad Social.

La regulación contenida en el artículo 71 del Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa de 1964 es idéntica a la ya mencionada del artículo 72 del Convenio número 102 (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo.

En cambio, el Convenio Árabe de 1971 sobre normas mínimas de Seguridad Social de la Organización Árabe del Trabajo en su artículo 55 prevé, únicamente, que la administración del Sistema de la Seguridad Social estará al cuidado de una o varias instituciones públicas o gubernamentales sin ánimo de lucro.

En síntesis, podemos afirmar con CREUTZ (109), que los instrumentos normativos internacionales contienen solamente principios sobre la administración del Sistema de la Seguridad Social y sobre la participación de los sectores directamente interesados, con especial referencia a los sujetos protegidos. Sobre esta cuestión no existe hasta el momento instrumento completo alguno que contenga reglas detalladas sobre la aplicación práctica de los principios establecidos (110).

#### 1.4. Razones a favor y en contra de la participación en la gestión.

La participación obrera en la gestión se halla justificada, según PEREZ PAYA (111), entre otras, por las siguientes razones:

- Sus cotizaciones constituyen un salario diferido que el obrero hubiera podido disponer.

- Al ser beneficiarios de la Seguridad Social tienen un interés personal en la gestión recta y ordenada y en su estabilidad financiera; y

- Son los que mejor conocen su propio medio social, pudiendo, por tanto, proporcionar una información muy estimable - a los órganos gestores en la administración de las prestaciones.

La participación de los trabajadores en la gestión - constituye, a decir de PAUL DURAND (112), un precioso instrumento de educación social. Y añade el autor galo: la formación de - una élite obrera, habituada a los problemas de administración y de gestión financiera, investida de poderes de decisión, y dotada de sentido de responsabilidad, es necesaria para el adveni - miento de una democracia social.

La participación de los empresarios, también en opinión de PEREZ PAYA (113), encuentra su fundamento en estos motivos:

- Contribuyen a la financiación del sistema.

- Tienen que cumplir determinadas obligaciones que la legislación les impone.

- Su sentido de hombres de empresa puede contribuir en - gran manera a una administración eficaz.

Es curiosa la tesis de REINHOLD MELAS (114), quien afirma que si el principio de la participación del empleador en la - administración del seguro social es acogido favorablemente en - Austria, la razón es más bien de orden psicológico que económico. El empleador asumiendo una parte de la responsabilidad del seguro, desempeñando un papel en su administración y su dirección, siente un interés constante por su actividad. Consciente del hecho de - que los recursos del seguro social son realmente destinados al - cumplimiento de sus diversas tareas, no dejará de modificar su jui cio sobre esta institución en un sentido favorable. Poco importa -



que los representantes de los empleadores estén en minoría; se ha comprobado que su participación en la administración del seguro social, no puede tener sobre aquéllos sino felices efectos psicológicos.

Hay tres razones de gran peso, escribe PERPIÑA (115), - que contradicen los afanes de democratismo autonómico o de autonomía democrática, según quiera decirse:

a) Al evolucionar la Previsión social hacia formas nacionales, desligadas del problema del trabajo, va teniendo cada vez menos justificación que la misma se administre por los "trabajadores", ni siquiera por los administrados en general. Esa nacionalización del ámbito de aplicación, paralela a la expansión de la fiscalidad (directa o indirecta), lleva por la lógica de las cosas a buscar instrumentos de gestión dentro del Derecho administrativo, y no del Derecho Social.

b) La experiencia de los años posteriores al fin de la guerra ha deshecho el mito de la solidaridad nacional, como indica DUPEYROUX (116), recogiendo agudas frases de un Ministro ("cuando un francés habla de solidaridad nacional es con el pensamiento oculto de que él se beneficiará de ello y de que "los demás" pagarán para él"); pero también el de la gestión directa (democracia social o gestión de los interesados). Una vez más se han visto dos cosas: que en las grandes organizaciones, como son las actuales entidades gestoras, la administración sólo puede hacerse por representantes; y que ipso facto entra en juego la "Ley de bronce de las oligarquías" de ROBERT MICHELS (117), según la cual el representante se aleja del representado y defiende sus propios intereses, - no los de éste.

c) Finalmente, desde el instante en que la Seguridad Social va siendo cada vez más cuestión de interés nacional, y no asunto -

que concierne exclusivamente a los interesados directos, el principio del bien común reclama que sea el Estado quien regule los derechos y deberes económicos y de otro tipo; pero entonces el - órgano gestor, sea cual fuese su naturaleza, ha de ser un mero - ejecutor de las normas estatales..., y la verdad es que la época moderna ha demostrado que para la simple ejecución, sin iniciativa, lo mejor es un buen aparato burocrático.

La gran cuestión de la democracia -concluye PERPIÑA (118), tiene que plantearse en el momento legislativo o normativo y carece de sentido en la ejecución. Mejor dicho: EN ESTA ULTIMA ES UN - DISPARATE.

Cuando años más tarde vuelve sobre el tema (119), después de estudiar las diversas formas de democracia y entre ellas la social, llega a esta conclusión: LA DEMOCRACIA PODRA SER IDEA EXCELENTE EN MATERIA DE LEGISLACION Y DE GOBIERNO, PERO PESIMA EN - - ASUNTOS DE ESTRICTA ADMINISTRACION.

#### 1.5. Derecho comparado.

##### 1.5.1. Sistema alemán (120)

En la República Federal de Alemania, la organización administrativa de la Seguridad Social va íntimamente ligada a la evolución de la idea de Autoadministración.

El Seguro Social alemán se organiza sobre la base de esta idea, es decir, de "gestión autónoma" confiada por completo a los elementos interesados en el Seguro y limitada a un simple estado de supervisión y vigilancia por las autoridades estatales.

Ya el mensaje imperial de 17 de noviembre de 1881, que constituye el acto de fundación de los Seguros Sociales en Alemania, anunciaba el principio de autonomía de gestión, al pronun-ciarse por la participación corporativa en los órganos que serían puestos bajo el patrocinio y la protección del Estado..

La autonomía de gestión se mantuvo en el Código - de los Seguros Sociales del Reich de 1911, fué suprimida en el - período del nacional-socialismo (la Ley de 5 de julio de 1934 introduce en el ámbito de la administración de las entidades de previsión el llamado "Führer-prinzip" o principio de autoridad) y se establece después de 1945, estando regido en la actualidad por - las Leyes de 13 de agosto de 1952 y de 10 de abril de 1958.

Esta última norma cumple una función de Ley-marco desde el momento en que propicia las directrices generales para la gestión autónoma en el campo de los Seguros Sociales.

En base a esta regulación se confía la administración de las muy diversas y numerosas entidades gestoras a los beneficiarios, a través de dos órganos comunes para todas ellas, - por regla general, de composición paritaria, esto es, formados - por el mismo número de representantes de los asalariados y de los patronos. Estos órganos son:

- La Asamblea de Representantes.
- La Junta Directiva.

Los miembros de la Asamblea de representantes son elegidos por cuatro años por los asegurados y patronos, cada uno por su lado, a partir de listas de candidatos, confeccionadas por las respectivas organizaciones obreras y patronales. Existe tam - bién la posibilidad de candidaturas libres que podrán ser repre - sentadas por grupos de asegurados, siempre que se acompañen cin - cuenta firmas.

Los miembros de la Junta Directiva son elegidos - por la Asamblea de Representantes, con arreglo a los mismos prin - cipios con que es elegida ésta.

En cuanto a los Presidentes, cada órgano elige de entre sus miembros a su presidente y vicepresidente.

Por su parte, el Instituto Federal de Trabajo cuenta con:

- El Consejo de Administración, compuesto por 13 - representantes de los trabajadores, de los empresarios y de las - corporaciones públicas, respectivamente, teniendo atribuciones si- milares a las de un órgano legislativo.

- La Junta Directiva, órgano ejecutivo del Institu- to, de la que forman parte 3 representantes de los trabajadores, - empresarios y corporaciones.

- Las Comisiones Administrativas de las Oficinas - Regionales y Locales, gozan de plena autonomía dentro de su demar- cación en todo lo referente a las materias específicas del Insti- tuto. Los trabajadores, empresas y corporaciones están representa- dos por cinco miembros cada uno.

A destacar en el Instituto su integración triparti- ta y la designación sindical de los representantes.

Hacen notar, DE LA VILLA y DESDENTADO (121) que la práctica de las elecciones revela un amplio y creciente índice de abstencionismo y el predominio de "listas únicas" propio de la - unidad sindical.

#### 1.5.2. Sistema belga (122)

El principio de la gestión paritaria de los organis- mos de interés público de Seguridad y Previsión Social fué consa- grado en Bélgica por la Ley de 25 de abril de 1963, que dota de un Estatuto común a los más importantes.

Son características del sistema belga:

- La gestión general de cada organismo se confía al Comité de gestión.

- El Comité de gestión se compone de un número igual de representantes de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, bajo la autoridad de un presidente que no tiene voto. En algunos organismos u órganos de gestión, existen además miembros extraordinarios.

- El Presidente, conciliador y árbitro, de los intereses en liza, es nombrado por el Rey, entre personalidades de prestigio.

#### 1.5.3. Sistema francés (123)

Antes de la reforma de 1967, las Cajas de Seguridad Social estaban gestionadas por Consejos de Administración, en los que los representantes de los asalariados contaban con la mayoría (75 por ciento). Estos administradores eran elegidos de acuerdo con el ideario de democracia social que inspiró la planificación del sistema, a partir de 1945.

La Ordenanza 67-706, de 21 de agosto de 1967 procedió a dos reformas importantes:

- Los administradores serán, en lo sucesivo, designados por las Organizaciones Sindicales más representativas, y no elegidos.

- Los Consejos de Administración serán paritarios.

En opinión de CASAS ALVAREZ (124) la supresión de las elecciones y el establecimiento de un sistema de designación obedeció por un lado a una finalidad presupuestaria (las elecciones de 1962 supusieron unos gastos de 19.396.300 francos, a cargo de la Seguridad Social, sobre un censo electoral de veinte millones), y por otro, a satisfacer el deseo de las organizaciones

sindicales de verse confiar responsabilidades en materia de Seguridad Social.

Los Consejos de Administración de las Cajas nacionales y locales eligen presidente y vicepresidente y otros miembros, para la formación del buró, en las condiciones fijadas por los estatutos.

#### 1.5.4. Sistema holandés (125)

La participación de los interlocutores sociales en los órganos de gobierno, es en opinión de CASAS ALVAREZ (126), - una constante que encontramos en las entidades gestoras de la Seguridad Social holandesa. Examinemos la composición de algunas de ellas:

Banco de Seguros Sociales. La Junta del Banco está compuesta por un Presidente, nombrado por el Ministro de Asuntos Sociales, y quince miembros: 5 designados por las organizaciones representativas de empresarios, reconocidas a juicio del Ministro; 5 por las organizaciones de trabajadores igualmente reconocidas - por el Ministro; y otros 5 designados por el propio Ministro como representantes del Gobierno y de las demás agrupaciones sociales.

La gestión del Banco corresponde a una Dirección - de un máximo de tres miembros, nombrados por la Junta del Banco.

Consejos de trabajo. Están compuestos de un Presidente nombrado por la Corona y tres miembros que representan a los empresarios y tres en representación de los trabajadores.

Asociaciones profesionales. Tanto para la Asamblea General como para las Juntas rige el principio de representación paritaria de igual número de trabajadores y de empresarios.

Cajas de Enfermedad. Constan de diferentes tipos - de órganos (Asamblea General, Junta Directiva, Junta Ejecutiva, - etc.). En todos ellos se patentiza la representación paritaria.

#### 1.5.5. Sistema italiano (127)

El Consejo de Administración del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), que tomamos como punto de referencia, se compone del Presidente del Instituto y de los siguientes miembros, nombrados por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Trabajo y de Previsión Social, de acuerdo con el Ministro del Tesoro:

- 18 representantes de los asalariados.
- 4 representantes de los trabajadores independientes.
- 9 representantes de los empleadores.
- 2 representantes del personal del Instituto, elegidos por el mismo personal.

- 3 funcionarios de la Administración del Estado que tengan categoría de Director General o equivalente y que representen respectivamente, al Ministro de Trabajo y de Previsión Social, al Ministro del Tesoro y al Ministro del Presupuesto y de la Programación económica.

Además, son miembros de pleno derecho, los Presidentes del Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad (INAM) y del Instituto Nacional de Accidentes de Trabajo (INAIL).

Los representantes de los asalariados son designados por las Confederaciones sindicales con carácter nacional, representadas en el Consejo Nacional de Economía y de Trabajo.

Los representantes de los trabajadores independientes y de los empleadores son designados por sus organizaciones sindicales nacionales sectoriales más representativas.

En la práctica, según DE LA VILLA Y DESDENTADO (128) el mecanismo funciona con cierta solidez, pues la intervención de las sindicales más representativas (pese a denuncias formales de inconstitucionalidad, al vulnerar el principio de libertad sindical)

ha determinado una actuación muy responsable, lejana tanto del - abstencionismo propio del sistema alemán como de la hiperpolitización del sistema francés.

#### 1.5.6. Sistema luxemburgués (129)

En líneas generales, las instituciones del Seguro Social son gestionadas por órganos elegidos, compuestos por representantes de los empleadores y de los asegurados en los regímenes de los asalariados y únicamente por representantes de los asegurados en los regímenes de los independientes.

La gestión de las instituciones se realiza normalmente por medio de:

- La Comisión, Delegación o Asamblea.
- Comité-Director.

El principio de gestión por los interlocutores sociales es consustancial al sistema luxemburgués de Seguridad Social; en particular el principio de representación paritaria, lo es en los regímenes de los trabajadores asalariados.

#### 1.5.7. Sistema mejicano (130)

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una persona jurídica y, como tal, actúa por conducto de sus órganos. Estos son cuatro:

- La Asamblea General, autoridad suprema del Instituto, e integrada por treinta miembros designados diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de los trabajadores. El Ejecutivo Federal debe fijar las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patronos que hayan de intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General y para calificar la elección.



- El Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto. Se integra con nueve miembros, más el Director General del Instituto que será el Presidente. Los nueve miembros del Consejo se designan por la Asamblea General debiendo proponer, cada uno de los sectores que la integran, tres propietarios y tres suplentes para cada plaza de consejero; la Asamblea General elige de cada terna.

- La Comisión de Vigilancia es designada por la Asamblea y se compone de tres miembros designados en forma análoga a la mencionada por la elección del Consejo Técnico.

- El Director General es el representante del Instituto ante las Autoridades administrativas y judiciales. Su designación corresponde al Presidente de la República.

#### 1.6. Institucionalización y constitucionalización en el Derecho español del principio de participación de los interesados en la gestión.

##### 1.6.1. Institucionalización.

Aunque el principio de participación de los interesados en la gestión venía aplicándose en los entes gestores de la Seguridad Social española, lo cierto es que no se institucionaliza y se establece con carácter general hasta la aprobación de la Ley de Bases de 1963.

Una de las principales directrices de esta Ley, según su Exposición de Motivos, es "la participación de los interesados en el gobierno de los órganos-gestores".

Este principio se desarrolla en sus Bases primera y decimoséptima, de la siguiente forma:

- La participación real y efectiva de los trabajadores y empresarios en la gestión de la Seguridad Social se garantizará a través de sus representantes sindicales y se ajustará a las

normas y procedimientos reguladores de la representación sindical (Base primera, 3).

- Conforme a lo establecido en la Base primera se garantizará la real y efectiva participación de los trabajadores y empresarios en los órganos de gobierno de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, tanto en el Régimen General como en determinados Regímenes Especiales (trabajadores autónomos, del mar y agrario), a través de la oportuna elección efectuada por las Juntas Económicas y Sociales de las Entidades Sindicales, con arreglo a las normas de procedimiento electoral de la Organización Sindical. (Base decimoséptima, 75, párrafo primero).

- Respecto de los órganos de gobierno de las Mutualidades Laborales, la proporción de los representantes trabajadores en relación con los empresarios no podrá ser inferior en ningún caso a la establecida con anterioridad a la vigencia de esta Ley (Base decimoséptima, 75, párrafo final).

Al desarrollar estas Bases el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, lo hace así:

- Los trabajadores y empresarios colaborarán con la Seguridad Social en los términos previstos en la presente Ley (artículo 3.3.).

- Los Organos colegiados de gobierno y, en su caso, consultivos, de las Entidades Gestoras estarán formados por vocales electivos, natos y de libre designación, conforme a las normas y en la proporción que apruebe el Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical. En todo caso, los vocales electivos constituirán mayoría (artículo 41.1.).

- Los representantes de los trabajadores y de los empresarios tendrán el carácter de vocales electivos y serán designados a través de la oportuna elección efectuada por las Uniones de Trabajadores y Técnicos y Uniones de Empresarios de los Sindicatos correspondientes, con arreglo a las normas de procedimiento electoral de la Organización Sindical. Serán requisitos de elegibilidad la vinculación a la actividad profesional de que se trate y el regular cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación social. La no concurrencia de alguno de estos requisitos determinará la pérdida de la condición de Vocal. Respecto a los Organos de gobierno de las Mutualidades Laborales, la proporción de los representantes trabajadores no podrá ser inferior a tres de ellos por cada representante de los empresarios (artículo 41.2.).

- Participarán necesariamente en los Organos de Gobierno de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social los representantes sindicales de los Trabajadores y empresarios, designados en la forma determinada en el número 2 del presente artículo (artículo 41.3.).

La extinción de la sindicación obligatoria y la reforma de las estructuras sindicales llevada a efecto por el Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, trajo como consecuencia el cese de los trabajadores y empresarios vocales electivos en los Organos Colegiados de gobierno y, en su caso, consultivos de las Entidades Gestoras y Servicios de la Seguridad Social, lo que así se acordó por el Real Decreto 1837/1977 de 11 de julio. A partir de la vigencia de este Decreto, los Organos Colegiados de gobierno y, en su caso, consultivos, de los entes gestores de la Seguridad Social quedarán válidamente constituidos por los Vocales natos y de libre designación, al haber desaparecido los elec-

tivos.

Un nuevo criterio se establece por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre; en efecto, su artículo 3º faculta al Gobierno para regular la participación en el control y vigilancia de la gestión del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Salud y del Instituto Nacional de Servicios Sociales, que se efectuará gradualmente desde el nivel estatal al local, por órganos en los que figurarán, - fundamentalmente, por partes iguales, representantes de los distintos sindicatos, de las organizaciones empresariales y de la Administración Pública. Igualmente se regulará un régimen de participación de carácter tripartito en el control de las Mutualidades.

Fruto de esta facultad concedida al Gobierno, es el Real Decreto 3064/1978, de 22 de diciembre, que regula provisionalmente la participación en la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. En virtud de lo establecido en su artículo 2º se crean Consejos Generales en el Instituto Nacional de Seguridad Social, en el Instituto Nacional de la Salud, en el Instituto Nacional de Servicios Sociales y en el Instituto Nacional de Empleo, presididos con voz y voto, por los cargos políticos referenciados en su artículo 3º. Dichos Consejos Generales están integrados por 39 miembros:

- Tres representantes de los Sindicatos de más representación, en proporción a su representatividad.
- Trece representantes de las Organizaciones empresariales de más representatividad.
- Trece representantes de la Administración Pública.

Las Secretarías de los Consejos Generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social fueron creadas y reguladas por la Orden de 12 de enero de 1979.

El carácter tripartito de la representación en los órganos colegiados se ratifica en los Reales Decretos 1854/1979, - 1855/1979 y 1856/1979, de 30 de julio (131).

#### 1.6.2. Constitucionalización

Nuestra Constitución es asistemática en materia de Seguridad Social, pero no olvida el principio de participación, estableciendo en el número 1 de su artículo 129 que "la Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social..."(132).

### 2. INSTRUMENTOS BUROCRATICOS DE LA GESTION

#### 2.1. Importancia de los profesionales de la gestión.

Cualquiera que sea el modo o la forma de gestión, es preciso contar con un personal encargado de asegurar la administración de las instituciones de Seguridad Social; este personal, - opina DURAND (133) debe ser particularmente apto para el ejercicio de funciones delicadas. En su Informe, BEVERIDGE (134) señalaba que "... la selección y el entrenamiento del personal ha de hacerse con atención especial a sus funciones de servicio al público y a la comprensión de los problemas humanos que ha de re - solver...".

La preocupación por los profesionales de la gestión es - cribe DURAND (135) se manifiesta de forma clara en determinados países. En Francia, los organismos de la Seguridad Social han - abierto una Escuela destinada a la formación del personal dirigen te de las Cajas de la Seguridad Social. En Estados Unidos han sen tido, igualmente, la importancia del reclutamiento de la forma - ción del estatuto del personal; las preocupaciones del gobierno - federal han determinado la formación de un servicio especial, que primero bajo el nombre de "Technical Training División" y después

con el de "State Technical Service" fué agregado en 1946 a la -  
"Agencia Federal de la Seguridad Social".

Estamos de acuerdo con DE LA VILLA y DESDENTADO (136) -  
cuando afirman que "la gestión no puede confiarse a personal téc-  
nicamente inexperto, en base a sus "condiciones personales", pero  
la gravedad deriva de que los cuerpos de personal al servicio de  
las gestoras se conviertan en cuerpos de funcionarios indiferen-  
ciados, carentes de la clarísima idea de que la Seguridad Social,  
financiada por todos los ciudadanos, o, al menos, por los benefi-  
ciarios es justamente "para ellos" y "de ellos" y sólo alcanza -  
sentido cuando salva o contribuye a resolver estados de necesidad".

Por nuestra parte queremos agregar estas tres ideas:

- Lo que pueda ser un órgano gestor de la Seguridad Social  
será, en gran parte, la imagen que quiera darle el personal que lo  
sirve.

- La gestión burocrática presenta innegables ventajas admi-  
nistrativas frente a inconvenientes sociales, las más de las veces  
exagerados.

- Es hora de terminar con la discusión, tal vez bizantina,  
de democracia y burocracia, para centrarla en algo más real y tras-  
cendente para los asegurados y beneficiarios, cual es la eficacia  
de la gestión. Cualquiera de las dos fórmulas, que no son antagóni-  
cas, sino complementarias, puede servir, siempre que realice, no -  
una administración con fines personales egoístas o políticos parti-  
distas, sino racional, objetiva y eficaz, esto es, por el bien y -  
para el bien de la comunidad.

Una gestión eficaz de la Seguridad Social, dice SPITAEELS -  
(137), debe basarse en que se otorguen las prestaciones con arre-  
glo a cuatro criterios:

- Con mayor rapidez.
- Al mayor número de beneficiarios.
- Al menor coste; y
- Cuidando las relaciones humanas.

Tal desideratum está lejos de ser alcanzado por ninguna administración de la Seguridad Social en la Europa Occidental. Pero es una meta deseable, concluimos con SAGARDOY (138).

## 2.2. El régimen jurídico del personal de los Entes Gestores.

El Derecho comparado nos enseña que la regulación jurídica de este personal obedece a alguno de los tipos o sistemas que seguidamente se exponen.

### 2.2.1. Estatuto análogo al de la Función Pública.

Tal es el caso de Bélgica (139). El personal de los organismos de la Seguridad Social belga se rige por el Estatuto aprobado por Decreto Real de 8 de enero de 1973. Esta norma fija algunas diferencias con respecto a los funcionarios de la Administración, pero de menor importancia.

El personal de los órganos de la Seguridad Social, al igual que los demás funcionarios, goza de derechos sindicales, aunque está excluido el derecho de huelga.

El reclutamiento se hace por el Ministerio de la Función Pública por medio de un concurso-oposición semejante para todo el funcionariado; sólo será posteriormente cuando se producirá la especialización y la preparación correspondiente, de un año, en función del lugar de destino.

Existen cuatro categorías de funcionarios:

- La primera corresponde a los llamados funcionarios cuadros; funcionarios con cualificación universitaria o de tercer ciclo, o bien de la segunda categoría que con la antigüedad

requerida pasen los exámenes correspondientes.

- La segunda categoría es la del personal administrativo, oficiales ejecutores, con un nivel de enseñanza media.

- La tercera corresponde al personal de ejecución material (auxiliares, mecanógrafas, etc.).

- Por último, la cuarta categoría engloba al conjunto de obreros manuales, conductores, etc. al servicio de la Administración.

Dentro de las diferentes categorías existen grados o niveles. El paso de una categoría o nivel a otro exige la superación de pruebas y exámenes, además de una cierta antigüedad, sin que sea necesario poseer un determinado nivel educativo.

#### 2.2.2. Contrato de trabajo

En Francia (140), salvo algunas excepciones, las relaciones entre los organismos de la Seguridad Social y su personal se rigen por el Derecho del Trabajo.

Las condiciones de trabajo del personal se fijan por medio de Convenios Colectivos, que sólo surten efecto después de haber recibido el visto bueno del Ministro de Asuntos Sociales.

En cuanto a la huelga, la Ley de 31 de julio de 1963 relativa a ciertas modalidades de la misma en los servicios públicos, es aplicable al personal de los órganos gestores de la Seguridad Social.

Las medidas relativas a los elementos de remuneración personal de los organismos de Seguridad Social deben ser comunicadas antes de cualquier decisión al Ministro de Asuntos Sociales, el cual las somete a una Comisión Interministerial presidida por el Ministro de Economía y Finanzas, para su dictamen.



### 2.2.3. Régimen dual o mixto

Es el de aquellos países en los que el personal de los órganos gestores está sometido a normas de Derecho público, unos, y de Derecho Privado, otros.

En Alemania (141), la condición jurídica de los empleados de las entidades del seguro difiere según el Estado Federado, la rama del seguro, el tipo de Caja y, en la práctica, según la entidad del seguro a que pertenezca. En términos generales puede decirse que los empleados de las entidades del seguro son -a excepción de los ordenanzas y otras personas que realizan actividades subalternas- o funcionarios públicos o empleados que poseen la condición de aquéllos, lo que se refleja sobre todo en su retribución y asistencia social. Esto no puede decirse de las personas que trabajan en las Cajas de empresa, que son empleados por cuenta ajena sometidos al derecho privado, ni tampoco de las que desarrollan su actividad en las Cajas de compensación.

La plantilla del Instituto Federal del Trabajo está integrada por dos clases de personal: unos, con contrato privado de trabajo, y otros, funcionarios públicos.

En Irlanda (142), hay que distinguir entre el personal del Ministerio de Bienestar Social y el del Ministerio de Salud.

El Departamento de Bienestar Social emplea a unos 3.000 funcionarios (se excluyen los sub-officers que trabajan en los Employment Exchange, considerados trabajadores por cuenta ajena).

Los funcionarios públicos irlandeses gozan de los derechos sindicales, incluido el de huelga, si bien para ésta es necesario presentar un preaviso con seis meses de antelación.

El Ministerio de Salud cuenta con un reducido número de personal que no supera los 340 funcionarios. Los servi - cios de salud figuran entre los mayores empleadores de Irlanda. Hay aproximadamente 43.000 personas, distribuidas en unas 300 ca tegorías y de las más variadas profesiones.

El personal puede ser fijo o temporal. Algunas ca tegorías de trabajadores de las Oficinas de Salud (en particular las enfermeras) y el personal de los hospitales voluntarios y - otros estamentos tienen acceso a los Tribunales de Trabajo.

En Inglaterra (143) existen dos clases de personal:

- Los funcionarios del Ministerio de Salud y Seguri dad Social, que gozan de derechos Sndicales plenos, incluido el de recho de huelga.

- El personal del Servicio Nacional de Salud, que - no tiene la consideración de funcionario, sino que firman contratos con dicho Servicio.

En Holanda (144) existen, igualmente, dos clases de personal:

- El personal de los diferentes organismos públicos de la Seguridad Social (Banco de los Seguros Sociales, Consejos de Trabajo, Consejo de los Seguros Sociales, etc.), que tienen una con sideración cuasi asimilada a la de los funcionarios públicos, con - un estatuto que les otorga prácticamente los mismos derechos y obli gaciones.

- El personal al servicio de las 26 Asociaciones Pro fesionales, de la Oficina de Administración Conjunta y del Servicio Médico Conjunto son trabajadores asalariados de Derecho privado, so metidos a la legislación laboral general.

#### 2.2.4. Relación de Derecho Público no funcional

La relación que liga, en Italia(145), al personal con los organismos de la Seguridad Social es una relación de Derecho Público, teniendo dicho personal la consideración de funcionarios, aunque no sean funcionarios públicos.

Dos observaciones importantes sobre el régimen jurídico en materia de personal:

- La autonomía reconocida a los organismos gestores no impide un importante control estatal.

- Dichos organismos fijan las reglas en lo relativo al personal, pero una disposición legislativa expresa prevé - que las disposiciones respecto del número, el estatuto jurídico y la remuneración del personal deben ser aprobadas por las autoridades ministeriales (Ministro de Trabajo y Previsión Social).

#### 2.2.5. Carácter estatutario

En España (146), este tipo de relación jurídica, híbrida entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo, tiene lugar en estos cuatro supuestos:

- Personal de las Entidades Gestoras.
- Personal de los Servicios Comunes y Sociales de la Seguridad Social.
- Personal sanitario de la Seguridad Social.
- Personal no sanitario de las Instituciones Sanitarias.

#### 2.3. Orientaciones para una Política de Personal en los Entes Gestores de la Seguridad Social.

CARRASCO BELINCHON (147), que se ha ocupado de la problemática del personal de los Entes Gestores de la Seguridad Social en distintas ocasiones, sintetiza estas orientaciones en el s<sup>1</sup> -

siguiente decálogo:

I.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social precisan implantar, para cada grupo de su personal, los adecuados procedimientos de selección que permitan eliminar a los candidatos no aptos y elegir de entre los aptos a los más adecuados para el desempeño de las funciones a desarrollar. Procedimientos que han de satisfacer conjuntamente la triple exigencia de racionales en su concepción, sencillos en su aplicación y objetivos en su valoración.

II.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social requieren establecer racionales programas de formación inicial y permanente de su personal, no sólo para adiestrarles técnicamente en orden al desarrollo de sus cometidos, sino también para capacitarlos desde el punto de vista humano. Programas, que han de ser continuados en el tiempo, con objeto de mantener al día al personal ante los constantes cambios tecnológicos, y para fomentar, asimismo, su promoción social y cultural.

III.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social han de tener vigente un sistema que permita el destino apropiado del personal, tanto en el momento inicial de su incorporación como en todo instante posterior, con objeto de lograr un ajuste y un equilibrio entre las demandas funcionales del puesto de trabajo y las posibilidades personales y profesionales del funcionario. Ajuste y equilibrio que son indispensables para una actuación satisfactoria de éste.

IV.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social necesitan implantar un régimen retributivo en el que, por una parte se compensen adecuadamente las condiciones exigidas para el acceso, el esfuerzo realizado, la responsabilidad contraída y los resultados obtenidos; y que, por otra parte, esté de acuerdo con el nivel de vida y con las retribuciones satisfechas en tareas similares por otras entidades públicas y privadas.

V.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social precisan igualmente establecer un procedimiento de acceso a los puestos de mando, por parte de su personal, que responda a las estrictas exigencias de la objetividad funcional. Objetividad funcional que demanda - que dichos puestos sólo se ocupen por mujeres y hombres que hayan acreditado su valía en el trabajo y que garanticen una actuación eficaz de la unidad o servicio a cuyo frente se les coloque. Objetividad funcional que no es automatismo en la elección, ni que tampoco significa discrecionalidad plena.

VI.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social, en la relación - con sus servidores, han de procurar siempre un respeto máximo a la persona de éstos y, en especial, han de cuidar:

- Que se les dé en todo momento un trato digno, conforme a sus exigencias de ser humano.

- Que exista una igualdad de oportunidades en todos los casos y en todos los aspectos, y

- Que se les permita participar en la adopción de las decisiones que les afecten, así como en el desenvolvimiento de la comunidad de trabajo a la que pertenecen.

VII.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social han de implantar y mantener un sistema de comunicaciones en doble sentido que permita al personal conocer los propósitos, proyectos, decisiones y órdenes de la Dirección, de los directivos y de los mandos medios; y que, al mismo tiempo, haga posible que éstos conozcan el desarrollo de las actividades y las aspiraciones y deseos del personal.

VIII.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social han de cuidar la distribución y ambientación de sus servicios, así como el equipo, mobiliario y material que en ellos utilice, con objeto de proporcionar las mejores condiciones al trabajo a desarrollar y las más satisfactorias al personal que lo ejecute.

IX.- Los Entes Gestores de la Seguridad Social han de procurar - que cuantos trabajan en y para ellos, cualquiera que sea el nivel que ocupen y la función que desempeñen, sean conscientes plenamente de que están para servir al público, y que en la medida en que estén mentalizados como servidores públicos cumplirán mejor sus - cometidos y justificarán en mayor grado su puesto de trabajo.

X.- Finalmente, los Entes Gestores de la Seguridad Social precisan contar en todos los niveles de mando con mujeres y hombres - competentes en lo técnico y comprensivos en lo humano. Mujeres y hombres que requieren imaginación para hallar soluciones a los - problemas con los que tendrán que enfrentarse; reflexión para descubrir las ventajas e inconvenientes de tales soluciones posibles y juicio para saber elegir la mejor de cada momento. Mujeres y - hombres que sepan escuchar mucho, que sepan pensar más y que procuren hablar lo indispensable.

En definitiva, concluye CARRASCO BELINCHON (148), en estos diez puntos se comprende un ideario sencillo y a la vez completo de relaciones humanas, que puede conducir a la implantación de un auténtico espíritu de equipo y al logro de una moral de trabajo satisfactoria en el seno de los Entes Gestores de la Seguridad Social. Espíritu de equipo y moral que les son cada día más - indispensables, a medida que amplían su acción, que multiplican su protección y que aspiran a conseguir todo ello con una perfección lo mayor posible, con la máxima celeridad y con el menor coste.

Por nuestra parte sólo nos resta añadir que la Política de personal en los Entes Gestores debe ser una parte importante de la Política contemporánea de la Seguridad Social (149).

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO

- (1.) DE LA VILLA, Luis Enrique y DESDENTADO BONETE, Aurelio: Manual de Seguridad Social, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1.977, p. 492 y sig. Hay 2ª ed., 1.979.
- (2.) ALMANSA PASTOR, José Manuel: Derecho de la Seguridad Social, Madrid, Editorial Tecnos, vol. I, 2ª ed., 1.977, p. 204 y sig. Hay 3ª ed., 1.981.
- (3.) MINISTERIO DE TRABAJO: Libro Blanco de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1.977, p. 397.
- (4.) PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio: Sociología de la Seguridad Social, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1.972, p. 331-332.
- (5.) CASAS ALVAREZ, Francisco Javier: Organización administrativa de la Seguridad Social en los países de la Comunidad Europea, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, 1.976, texto mecanografiado.
- (6.) DURAND, Paul: La politique contemporaine de Sécurité Sociale, Paris, Librairie Dalloz, 1.953, p. 349 y sig.
- (7.) DUPEYROUX, Jean Jacques: Sécurité Sociale, Paris, Dalloz, 1.967, 2ª ed., p. 137 y sig.
- (8.) Esta clasificación tripartita es seguida por MENENDEZ-PIDAL, Juan: Derecho Social Español, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1.952, vol. II, p. 210-211. También PEREZ LEÑERO, José: Instituciones del Derecho Español del Trabajo, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1.949, p. 277, escribe que "la gestión administrativa (de los seguros laborales) puede ser privada, pública o mixta". En opinión de BONILLA MARIN, Gabriel: Teoría del Seguro Social, México, Unión Distribuidora de Ediciones, S. de R.L., 1.945, p. 88, las entidades aseguradoras pueden ser, por su naturaleza jurídica, de las siguientes clases: a) Organismos dependientes del Estado; b) Instituciones públicas, independientes del Estado; c) Mutualidades; d) Sindicatos; y e) Sociedades privadas. Y añade en la p. 89 que "a las instituciones administradoras del seguro se les denomina generalmente institutos o cajas", matizando, seguidamente, esta doble denominación.
- (9.) PEREZ BOTIJA, Eugenio: Administración de los Seguros Sociales, Madrid, Boletín de Información del INP, núm. 11, 1.942, p. 20 a 29.
- (10.) Obr. cit., p. 492 y sig.
- (11.) En este sentido, MEILAN GIL, José Luis: El Mutualismo Laboral, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1.963, p. 88. Sobre las corporaciones en general y las corporaciones antiguas en particular, puede verse la clásica obra de MARTIN SAINT-LEON, E: Historia de las Corporaciones de Oficio, Buenos Aires, Editorial Partanón, 1.947. Para la historia española es imprescindible RUMEU DE ARMAS, Antonio: Historia de

la Previsión Social en España. Cofradías. Gremios. Hermandades. Montepíos, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1.944.

(12.) Así en DURAND, obr. cit., p. 351.

(13.) Datos tomados del Libro Blanco... citado, p. 398-399.

(14.) DURAND, obr. cit., p. 355.

(15.) Cita tomada del texto mecanografiado de la monografía del Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social Notas sobre la representación sindical de los trabajadores en los países de la Europa del Este, con especial referencia a la Administración y Gestión de la Seguridad Social, Madrid, 1.977, p. 32. En general, los datos de este epígrafe están tomados de dicho trabajo monográfico.

(16.) Obr. cit., p. 56, nota 1.

(17.) Trabajo citado en nota 15, p. 49.

(18.) Trabajo citado en nota 15, p. 77.

(19.) Trabajo citado en nota 15, p. 87.

(20.) Trabajo citado en nota 15, p. 97.

(21.) Trabajo citado en nota 15, p. 127.

(22.) DE LA VILLA Y DESDENTADO, obr. cit., p. 125-126.

(23.) PEREZ BOTIJA, Eugenio: ¿Socialización de la Seguridad Social?, Cuadernos de Política Social, núm. 14, 1.952, p. 23-24.

(24.) En opinión de GALA VALLEJO, César: Gestión Institucional de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1.980, p. 30, la colaboración de la Organización Sindical tenía un triple carácter: representativo, asesor o consultivo y directo o activo.

(25.) DURAND, obr. cit., p. 358-359.

(26.) DURAND, obr. cit., p. 359, nota (1).

(27.) PEREZ-PAYA Y SOLER, José Luis: Tendencias y directrices de la Gestión de la Seguridad Social según la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1.963, Revista de Política Social, núm. 61, 1.964, p. 129. Asimismo Libro Blanco... cit., p. 399.

(28.) Actualmente -escribe PERSIANI, Mattia: El Sistema Jurídico de la Previsión Social, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1.965, p. 156- las principales formas en que se concreta esta intervención son: el desarrollo de la función legislativa para la disciplina de la materia, la constitución de las instituciones de previsión, la participación en su administración, el control ejercitado so



bre ellas y, por fin, el concurso financiero en la gestión de algunos seguros sociales.

(29.) La gestión pública de la Seguridad Social, hacen notar DE LA VILLA Y DESDENTADO, obr. cit., p. 494-495, es hoy una constante, pero ello no ha producido la uniformidad tipológica. Esquemáticamente distinguen los precitados autores las siguientes variantes:

1ª El Estado gestiona directamente la Seguridad Social a través de órganos propios de su Administración, generalmente uno o varios.

2ª La gestión se confía a "instituciones públicas", sujetas a la vigilancia y tutela del Estado, a través de alguno de sus Ministerios o incluso a través de varios.

3ª La gestión se confía a "corporaciones públicas", sujetas a la vigilancia y tutela del Estado, a cargo de Ministerios u otros servicios.

4ª Otras alternativas, menos frecuentes e importantes, que salen fuera de un catálogo siquiera enumerativo.

(30.) UCELAY REPOLLES, Mariano: Previsión y Seguros Sociales, Madrid, Gráficas González, 1.955, p. 486, nota (161).

(31.) Libro Blanco... cit., p. 398.

(32.) DURAND, obr. cit., p. 363.

(33.) Véanse, por todos, los autores referenciados por PERSIANI; obr. cit., p. 185, nota (68).

(34.) FERRARA, F., Le persone giuridiche, Torino, 1.956, 2ª ed., p. 164 y sig.

(35.) OTTAVIANO: Considerazioni sugli enti pubblici strumentali, Padova, 1.957.

(36.) Obr. cit., p. 187 y sig.

(37.) VIDA SORIA, José: Aspecto Jurídico de la Gestión de la Previsión Social, Revista de Política Social, núm. 61, 1.964, p. 142-143.

(38.) Obr. cit., vol. I, p. 211.

(39.) GARRIDO FALLA, Fernando: Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Social, 1.950.

(40.) Así, por ejemplo, CASTAN TOBEÑAS, José: Derecho Civil Español, Común y Foral, Madrid, Instituto Editorial Reus, tomo I, vol. II, 9ª ed., 1.953, p. 315. También VENTURI, Augusto: I fondamenti scientifici della Sicurezza Sociale, Milano, Dott. A. Giuffrè-Editore, 1.954, p. 234.

(41.) Las corporaciones se pueden definir, según FERRARA, F., Teoría de las personas jurídicas, Madrid, Editorial Reus, 1.929, p. 675, como colectividad humana asociada para conseguir un fin común, con medios pro

pios, y, en principio, con libre actividad; las instituciones, en cambio, son establecimientos y obras creados por otros, para realizar un fin extraño, y con un patrimonio a tal objeto destinado, conformándose en su acción, a una constitución invariable establecida en el acta de constitución.

(42.) Libro Blanco... cit., p. 398, y CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Italia", p. 5.

(43.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Luxemburgo", p. 1.

(44.) DE LA CUEVA, Mario: Derecho Mexicano del Trabajo, México, Editorial Porrúa, 4ª ed., 1.961, t. II, p. 208.

(45.) Así opinan DE LA VILLA Y DESDENTADO, obr. cit., p. 495.

(45-bis) Igualmente, el Instituto Nacional de Empleo, creado por el art. 5º.1 del R.D.L. 36/1.978 y estructurado orgánicamente por R.D. 439/1.979, de 20 de febrero.

(46.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en la República Federal de Alemania", p. 12-13 y Libro Blanco... cit., p. 399.

(47.) ALMANSA PASTOR, obr. cit., vol. I, p. 97-98.

(48.) Obr. cit., p. 364.

(49.) PERSIANI, obr. cit., p. 155, nota (1); Libro Blanco... cit., p. 398; CASAS ALVAREZ, obr. cit., "cap. Organización administrativa de la Seguridad Social en Francia" ; p. 1.

(50.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Bélgica", p. 2; y Libro Blanco..., cit., p. 399.

(51.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en los Países Bajos", p. 6.

(52.) Obr. cit., p. 331-332.

(53.) El nacimiento de la diversidad de entidades gestoras tiene una explicación sencilla: Cada riesgo social se cubre con el seguro correspondiente y cada nuevo seguro creado es administrado por un ente gestor diferente, pues, como señala BLANCO, J. E., Planificación de la Seguridad Social española, Barcelona, Ediciones Marte, 1.964, p. 22, "no se concibe, al principio, que un mismo ente pueda atender a más de un seguro y así se crean tantos órganos aseguradores como seguros".

(54.) Así lo destaca DURAND, obr. cit., p. 369.

(55.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Francia", p. 1.

(56.) Obr. cit., p. 369. Igualmente VENTURI, obr. cit., p. 226, enseña

que "la adopción en un mismo país de una pluralidad de entidades aseguradoras es fruto o consecuencia del proceso histórico a través del cual han sido introducidos los seguros sociales".

(57.) Obr. cit., p. 370.

(58.) Obr. cit., p. 352-353.

(59.) DUPEYROUX, obr. cit., p. 139.

(60.) Los datos que siguen, correspondientes a este epígrafe, están tomados de la monografía de CASAS ALVAREZ, varias veces citada.

(61.) PETERSEN, Henrik: La Organización administrativa de la Seguridad Social en la Comunidad. Un estudio especial de la participación de las partes sociales. El caso danés, Revista de Seguridad Social, enero-marzo, 1.980, núm. 5, p. 70 y 71, principalmente.

(62.) Obr. cit., p. 353.

(63.) REVOL, J., Enciclopedia Dalloz, Droit Social, V<sup>e</sup> Reg. speciaux, citado por DUPEYROUX, obr. cit., p. 565. También por CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Francia", p. 5.

(64.) Libro Blanco... cit., p. 406.

(65.) Obr. cit., vol. II, p. 212.

(66.) A la pregunta, ¿que se entiende, en general, por unificar? contesta POSADA, Carlos G., Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 3<sup>a</sup> ed., s.f., p. 430 y sig., examinando cómo se ha intentado resolver el problema de la unificación de los seguros sociales en nuestro país, tanto desde el punto de vista doctrinal (antecedentes doctrinales) como del práctico (manifestaciones legislativas).

(67.) Obr. cit., p. 430-431.

(68.) Opinan así: LUÑO PEÑA, Enrique: El problema de la unificación de los Seguros Sociales fuera de España, Madrid, 1.935; POSADA, obr. cit., p. 431; y BLANCO, obr. cit., p. 25.

(69.) Así en POSADA, obr. cit., p. 431, que a su vez lo toma de LUÑO PEÑA, Obr. cit.,.

(70.) Citado por POSADA, obr. cit., p. 432, que transcribe las razones que sirven de apoyo al referido autor.

(71.) JIMENEZ, Inocencio: La unificación de los Seguros Sociales, Madrid, 1.936, p. 15, señala que la unificación por coordinación tendría ventajas de orden legal, técnico, social y administrativo. Citado por PEREZ BOTIJA, Eugenio: Curso de Derecho del Trabajo, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 5<sup>a</sup> ed. 1.957, p. 488, nota.(30).

- (72.) MARTIN GRANIZO, León y GONZALEZ ROTHVOOS, Mariano, Derecho Social, Madrid, Editorial Reus, S.A., 3ª ed., 1.935, p. 379.
- (73.) JORDANA DE POZAS, Luis: El principio de unidad y los Seguros Sociales, Madrid, 1.942, p. 15. Citado por BLANCO, obr. cit., p. 29.
- (74.) ALONSO OLEA, Manuel: Instituciones de Seguridad Social, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.959, p. 223.
- (75.) Obr. cit., vol. I, p. 204-205.
- (76.) Entre otros autores: BALDI: Unicità o pluralità di enti previdenziali, en Prev. Soc., 1.959, p. 673 y sig.; PALMA: Unicità o pluralità degli enti gestori della previdenza sociale, en Lav. e Sic. Soz., 1.960, p. 515 y sig.; TROCIET: Problemes generaux de la Sécurité Sociale en Belgique, Bruselas, 1.961, p. 79 y sig. Citados por RODRIGUEZ PINERO, Miguel: El Estado y la Seguridad Social, Revista de Política Social, núm. 61, p. 67, nota (56).
- (77.) Obr. cit., p. 371.
- (78.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Italia", p. 1.
- (79.) Obr. cit., p. 122-123.
- (80.) Un órgano gestor único, monolítico, en el supuesto de que sea gobernable, tiene la desventaja del alejamiento de los asegurados, de la falta de popularidad que inevitablemente tiende a reflejarse sobre la realidad que se está gestionando, en esta imputación tan humana de los defectos de las personas y de las instituciones a los sistemas que unas y otras están administrando. (Conferencia pronunciada por el Director General de Empleo Manuel OLONSO OLEA en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona). Cita de PEREZ-PAYA, obr. cit., p. 123, nota (2).
- (81.) PERPIÑA, obr. cit., p. 352.
- (82.) DEVEALI, M. L.: Lineamientos de Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1.956, p. 586, nota (15).
- (83.) ALMANSA PASTOR, obr. cit., vol. I, p. 96, y UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 487, nota (165).
- (84.) DURAND, obr. cit., p. 134-135.
- (85.) Un estudio completo del sistema inglés lo constituyen los trabajos de LOPEZ-MONIS DE CAVO, Carlos: La organización de la Seguridad Social en el Reino Unido, con especial referencia a la participación de los interesados, Revista de Seguridad Social, enero-marzo, 1.980, núm. 5, p. 101 a 134, y La Organización de la asistencia sanitaria en el Reino Unido: El Servicio Nacional de la Salud, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.980, núm. 8, p. 173 a 184.

(86.) William BEVERIDGE fué llamado en 1.941 por el Gobierno inglés para presidir un comité encargado de proceder a un examen general del sistema inglés de seguridad social. De los trabajos de este comité surgió un voluminoso rapport Social Insurance and allied Services, hecho público el 1º de diciembre de 1.942; 70.000 ejemplares fueron vendidos, según se ha dicho, en el espacio de tres horas. Otro libro fundamental, Full employment in a free society fué publicado en 1.945. Así en DUPEYROUX, obr. cit., p. 64, notas 1 y 2.

(87.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en el Reino Unido", p. 3. Puede verse asimismo la obra Administración Social en los Países industrializados, Madrid, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, 1.979, p. 653 y sig.

(88.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Irlanda", p. 1.

(89.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Francia", p. 4.

(90.) Un nuevo modelo de Seguridad Social. El Proyecto de Código de Lovaina, Madrid, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, 1.978. En la "Presentación y análisis general del Código de Seguridad Social", p. 21 el profesor ALONSO OLEA insiste sobre una idea expresada ya hace unos veinte años y que es la siguiente: "La existencia de una multiplicidad de entes privados y/o de organismos administrativos, cada uno de los cuales o pretende ser titular de unos intereses que con la unificación se lesionan o se teme sean lesionados es... el obstáculo más fuerte que en todo lugar y momento se alza ante las pretensiones de uniformidad"; esto es, de homogeneidad de las prestaciones. A través del proceso que entonces describió "se ha llegado a la situación actual caracterizada por una dispersión suma del aseguramiento social que va a hacer extremadamente difícil, salvo que se adopten medidas drásticas, la unificación de los seguros sociales que, evidentemente, debe comenzar por la unificación de la entidad aseguradora".

(91.) En la obra citada en la nota anterior, cap. "Organización administrativa", p. 47.

(92.) DURAND, obr. cit., p. 376.

(93.) En este sentido, PRIETO ESCUDERO, GERMAN: Organismos Gestores de la Seguridad Social, Revista de Política Social, núm. 96, p. 124. Y añade: "Una mirada al mundo de los hechos... confirma el aserto indicado anteriormente, relativo a que en todas las formas o sistemas de organización administrativa de la Seguridad Social se impone, condición sine qua non, la vigencia y efectividad práctica de dicho principio".

(94.) Desde un punto de vista general, el profesor GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: La participación del administrado en las funciones administrativas, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, núm. 4, p. 13, ve claramente tres círculos de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas:

una actuación orgánica, ordenada sobre el modelo corporativo, en que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente tales de la Administración; una actuación funcional, en que el ciudadano actúa funciones administrativas desde su propia posición privada, sin incorporarse a un órgano administrativo formal; y, en tercer término, una actuación cooperativa, en que el administrado, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general en un sentido específico que la Administración propugna. Sobre el concepto de participación en la Administración pública puede verse el trabajo de SANCHEZ MORON, Miguel, publicado en la Revista de Seguridad Social oct-dic. 1.979, núm. 4, p. 25 a 64.

(95.) BORRAJO DACRUZ, Efraín, en su Introducción al Derecho Español del Trabajo, Madrid, Editorial Tecnos, 1.968, vol. I, p. 156, al referirse a los sectores en los que se pueden desplegar las distintas funciones y ejercer las correspondientes facultades que la empresa requiere, señala que son múltiples y de difícil delimitación, pero que, de acuerdo con los análisis de la doctrina común, pueden distinguirse los cuatro siguientes: sector económico, técnico, profesional y social. PAYET, Maurice, La integración del trabajador en la Empresa, Barcelona, Ediciones Ariel, 1.964, p. 149-152 sólo habla de tres campos: campo de la gestión económica, de la gestión técnica y de la gestión social.

(96.) Ante la cuestión de quien es el titular de la jefatura suprema de la Empresa o sujeto de decisión inapelable señala BORRAJO DACRUZ, obr. cit., vol. I, p. 157-158, que pueden registrarse tres posiciones principales:

- a) En la primera, el poder de decisión se atribuye al capital, ya sea aportado por particulares o por el Estado. Es la respuesta clásica en Occidente.
- b) En la segunda, el poder de decisión se atribuye en exclusiva al trabajo. La gestión de la Empresa sería auto-gestión; el gerente, un representante del personal.
- c) En fin, en la tercera, como parece inevitable en toda tercera posición, se busca una vía media, por la que los aportadores de capital y los aportadores de trabajo participen simultáneamente en la gestión, con lo que se ofrecen distintos sistemas de gestión conjunta o co-gestión, que dan lugar a formas de gobierno comunitarias y democráticas.

En las instituciones de participación en la gestión y dirección de la Empresa distingue ALCONSO OLEA, Manuel, Derecho del Trabajo, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 6ª ed., 1.980, p. 108, tres grados de intensidad:

- Régimen de comisiones especiales.
- Régimen de jurados o comités generales de Empresa.
- Régimen de cogestión o de participación en la dirección de la empresa.

ALONSO GARCIA, M., tanto en su Derecho del Trabajo, Barcelona, José María Bosch, Editor, 1.960, t. II, p. 153, como en su Curso de Derecho del

Trabajo, Barcelona, Ariel, 6ª ed., 1.980, p. 319, habla de tres grados de participación:

- Codecisión.
- Cogestión.
- Control obrero.

(97.) Obr. cit., p. 124-125.

(98.) Citado por PAYET, obr. cit., p. 125.

(99.) ALONSO GARCIA, Derecho del... cit., t. II, p. 152 y Curso del... cit., p. 319.

(100.) Obr. cit., vol. I, p. 165-166, a quien hemos seguido en estas anotaciones.

(101.) Obr. cit., p. 367.

(102.) SAGARDOY, Juan A.: La Organización Democrática de la Seguridad Social, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, núm. 3, 1.977, p. 791 y sig.

(103.) BAREA TEJEIRO, J.: Los problemas de la Seguridad Social, Cambio 16 (8-5-1.977). Citado por SAGARDOY, obr. cit., p. 791.

(104.) Obr. cit., p. 496-497.

(105.) PRIETO ESCUDERO, obr. cit., p. 124, nota 43.

(106.) Sobre este Convenio, puede verse el trabajo de GONZALO GONZALEZ, Bernardo, y GONZALEZ-SANCHO LOPEZ, Emilio, El Convenio número 102 (Norma mínima), de la OIT y la Seguridad Social española, Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.979, núm. 2, p. 221 a 239.

(107.) CREUTZ, Helmut: La organización administrativa de la Seguridad Social en los grandes textos internacionales con especial referencia a la participación de los interesados, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, núm. 4, p. 72.

(108.) Obr. cit., p. 73.

(109.) Obr. cit., p. 73.

(110.) Dos proyectos de resolución de un grupo de representantes de los trabajadores, presentados a las Conferencias Internacionales de Trabajo de 1.978 y 1.979, a fin de redactar los instrumentos correspondientes, no han sido incluidos en las respectivas agendas de las Conferencias. CREUTZ, obr. cit., p. 73.

(111.) Obr. cit., p. 130.

(112.) Obr. cit., p. 360.

(113.) Obr. cit., p. 130.

(114.) REINHOLD MELAS: Aspectos psicológicos de la Seguridad Social, en Estudios de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 1.952, p. 42 y 43. Citado por DEVEALI, obr. cit., p. 587.

(115.) Obr. cit., p. 348.

(116.) Citado por PERPIÑA, obr. cit., p. 348.

(117.) Citado por PERPIÑA, obr. cit., p. 348.

(118.) Obr. cit., p. 348-349.

(119.) PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio: Democracia y Seguridad Social, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, núm. 6, 1.976, p. 1.643.

(120.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en la República Federal de Alemania", p. 1 y sig. Sobre la autonomía administrativa del Seguro Social en la República Federal de Alemania puede verse el trabajo monográfico que con este título publican ZACHER, Hans F. y KOHLER, Peter A. en la Revista de Seguridad Social, ene-ro-marzo, 1.980, núm. 5, p. 31 a 66.

(121.) Obr. cit., p. 498.

(122.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Bélgica", p. 27 y sig. Véase, asimismo, ALONSO LIGERO, María de los Santos: Organización administrativa de la Seguridad Social en Bélgica: Estudio especial de la gestión paritaria, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, núm. 4, p. 107 a 140.

(123.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Francia", p. 28 y sig. Asimismo, sobre este tema, BORRAJO DACRUZ, Edén: Organización administrativa del Régimen General de la Seguridad Social en Francia. Estudio especial de la participación de los interesados, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, núm. 4, p. 75 a 106.

(124.) Obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Francia", p. 28.

(125.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en los Países Bajos", p. 25 y sig. Igualmente, sobre esta materia, RAYON SUAREZ, Enrique: Gestión y control de la Seguridad Social en Holanda. La participación de los interesados, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, núm. 4, p. 141 a 156.

(126.) CASAS ALVAREZ, obr. y cap. citados en la nota anterior, p. 25.

(127.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., "Organización administrativa de la Seguridad Social en Italia", p. 25-28. Asimismo, GARCIA NINET, José Ignacio: Las entidades gestoras de la previsión social italiana, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, núm. 4, principalmente p. 195 a 205. Este tema



puede completarse con el estudio de LOPEZ GANDIA, Juan, sobre El servicio sanitario nacional italiano: Estructura, competencias, contenido, participación y financiación, Revista de Seguridad Social oct-dic., 1.979, núm. 4, p. 209 a 240.

(128.) Obr. cit., p. 498.

(129.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Luxemburgo", p. 11 y sig. También sobre este sistema, SUAREZ FERNANDEZ, Alejandro: Organización administrativa de la Seguridad Social en el Gran Ducado de Luxemburgo: Estudio especial de la participación de los interesados, Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, núm. 4, p. 241 a 259.

(130.) DE LA CUEVA, Mario, obr. cit., t. II, p. 208.

(131.) Estos Decretos -escriben GONZALO GONZALEZ, Bernardo y FERRERAS ALONSO, Fidel: La participación de los interesados en la Gestión de la Seguridad Social Española, Revista de Seguridad Social, enero-marzo 1.980, núm. 5, p. 13- parecen abrir una puerta a una participación más activa, al atribuir a los Consejos Generales de las nuevas entidades gestoras la función de "elaborar los criterios de actuación" del Instituto respectivo, si bien sus perfiles definitivos serán los que la práctica dibuje y los que la definición de las competencias de tutela, dirección y vigilancia del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social permitan.

(132.) En opinión de BARRADA RODRIGUEZ, Alfonso: Los derechos de seguridad social en la Constitución española de 1.978, Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.979, núm. 2, p. 64, las materias potenciales de seguridad social en dicha Constitución están tratadas en "forma deslavazada". En dicho estudio se hace un comentario a diversos artículos (39, 41, 43, 49, y 50), pero no se alude ni comenta el art. 129.

(133.) Obr. cit., p. 368.

(134.) BEVERIDGE, William: Social insurance and allied services, Cmd. 6.404, nº. 385, p. 146. Citado por DURAND, obr. cit., p. 368.

(135.) Obr. cit., p. 368.

(136.) Obr. cit., p. 499.

(137.) SPITAEIS, G.: Reflexiones sur la politique de Sécurité Sociale, Bruselas, 1.973, p. 33. Citado por SAGARDOY, obr. cit., p. 790.

(138.) Obr. cit., p. 790.

(139.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Bélgica", p. 44.

(140.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Francia", p. 42-43.

(141.) CASAS ALVAREZ, Obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en la República Federal de Alemania", p. 28-30.

(142.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Irlanda", p. 30-31.

(143.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en el Reino Unido", p. 30.

(144.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en los Países Bajos", p. 37.

(145.) CASAS ALVAREZ, obr. cit., cap. "Organización administrativa de la Seguridad Social en Italia", p. 48.

(146.) Hemos desarrollado este tema en el estudio sobre El régimen jurídico del personal al servicio de las Entidades Gestoras, Servicios, Intervención General e Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, publicado en Lecciones de Derecho del Trabajo en homenaje a los Profesores BAYON CHACON y DEL PESO Y CALVO, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1.980, p. 415 a 449.

(147.) CARRASCO BELINCHON, Julián: Políticas de personal en los entes gestores de la Seguridad Social: Análisis de tres aspectos, Revista Iberoamericana de la Seguridad Social, núm. 3, 1.974, p. 526-528.

(148.) Obr. cit., p. 528.

(149.) "Pese a la evidente importancia de cuanto atañe a la política de personal en la Administración Social, y más específicamente en la Seguridad Social, hay que lamentar, en nuestro país, una notable ausencia de estudios doctrinales y empíricos al respecto. Constituye una significativa manifestación de este vacío el silencio total que sobre esta materia guarda el contenido del Libro Blanco de la Seguridad Social". Así, con estas palabras, inician su artículo monográfico Introducción al estudio de la Política de Personal de la Seguridad Social, REBOLLO ALVAREZ-AMANDI, Agustín, FERNANDEZ PASTRANA, José María, y CANALES ALIENDE, José Manuel, publicado en la Revista de Seguridad Social, enero-marzo, 1.979, núm. 1, p. 57 a 80. A juicio de los referidos autores (p. 79-80) lo prioritario es atender al problema más grave que es el de la formación de los cuadros superiores de la gestión de la Seguridad Social, justamente porque ellos manejan los criterios y adoptan o ejecutan las decisiones esenciales de este servicio público.

## CAPITULO SEGUNDO

### BOSQUEJO HISTORICO LEGISLATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS INSTITUCIONES DE GESTION.

Para exponer las vicisitudes históricas de nuestras instituciones gestoras se puede seguir un triple camino:

- Historiar cada institución separadamente, reflejando su nacimiento, su desarrollo y su extinción o supresión, caso de haberse producido ésta.
- Hacer historia, únicamente, de la gestión de la Seguridad Social española, con exclusión de todo cuanto no esté relacionado con la misma; esto supondría aislar los entes gestores de los Seguros Sociales que les dieron vida y del entorno jurídico-social en que se manifestaron, lo que, indudablemente, llevaría consigo una visión parcial y deformada del hecho histórico.
- Trazar una sinopsis histórica de la Seguridad Social, en general, poniendo un énfasis especial en destacar todo lo referente a las instituciones de gestión.

Este último es el método que hemos elegido, porque así se mantiene la unidad temática, al propio tiempo que se evidencian y reseñan las vicisitudes históricas de una parte del todo. En suma, se hace historia de la gestión simultáneamente a la de la institución de que aquélla es parte integrante.

Toda la historia de la Seguridad Social, creemos nosotros, ha de recoger dos clases de antecedentes: unos, anteriores al año - 1883, nacimiento del Seguro Social en Europa y su gestación en España, y otros, posteriores a dicha fecha, que expongan su desarrollo y evolución; aquellos primeros quedan englobados bajo la rúbrica de

antecedentes mediatos o remotos; estos últimos, inmediatos o próximos, toman como punto de arranque el movimiento doctrinal y legislativo en pro de los Seguros Sociales, transformados a partir de la Ley de Bases de 1963 en el concepto más amplio y científico de Seguridad Social.

#### I. ANTECEDENTES MEDIATOS O REMOTOS.

Nuestra historia es rica en instituciones de Previsión Social, pues sin remontarnos a las asociaciones y colegios romanos o a las gildas germánicas, basta la lectura del sugestivo e interesante libro de RUMEU DE ARMAS (1) "Historia de la Previsión Social en España" para asomarnos al vasto campo previsor de las Cofradías y Gremios primero, y de las Hermandades y Montepíos, después.

#### 1. COFRADÍAS Y GREMIOS MEDIEVALES

Los sistemas de previsión de las Cofradías y Gremios medievales se hacen patentes en forma de auxilio de enfermedad, de accidente, de invalidez y vejez, de muerte y gastos de entierro, de supervivencia, y de otros auxilios varios, tales como el dotal, el de prisión y el de cautividad. No podemos silenciar como precedente curioso de auxilio contra el paro el caso de los ciegos de Valencia que, estando parados por carecer de lazarillo, obligaban al compañero más cercano a compartir el suyo por quince días (2).

##### 1.1. Organización interna y Autoridades de la Cofradía.

La organización interna de la Cofradía fué muy semejante en todos los antiguos reinos españoles, pues hasta se dió el caso de que muchos oficios se copiaron textualmente sus estatutos u ordenanzas. En todas aparecía una autoridad, un cuerpo deliberante, unos amigables componedores (que venían a ser como su cuerpo judicial), y un régimen administrativo y financiero para asegurar la vida y fines de la entidad. Luego regulaban los estatutos las obligaciones y prác

ticas religiosas y de compañerismo, y, por último, las de auxilio mutuo y previsión social. Las autoridades supremas de la Cofradía, elegidas en junta general por los cofrades -nótese la participación democrática en la gestión-, eran las mismas en todas las regiones españolas, pero sus nombres, distintos. Así, en Castilla, se llamaban: Prebostes, Alcaldes y Mayordomos; en Valencia, Prohombres y Mayoriales; en Cataluña, Prohombres, Procuradores, Administradores y Mayordomos; en Aragón, Priores, Mayoriales, Prebostes; en Baleares, Mayordomos, Sobreposats; en Galicia, Vicarios, etc. etc. Estos cargos, unas veces, eran individuales; pero otras, las autoridades máximas recaían en dos o tres miembros con los mismos nombres. Les asesoraban en las funciones gubernativas de la Cofradía un número variable de cofrades con nombres distintos: "compañeros", "mayoriales" o "administradores", que constituían el Capítulo restringido, con funciones de asesoramiento. Venía, por último, el Capítulo general o -Cabildo de todos los cofrades, con funciones de inspección muchas veces de cuentas y con las electivas y deliberativas de interés general o mejora de la Cofradía. En este Capítulo o Cabildo, que se reunía por lo menos una vez al año, y con ocasión del día del Santo Patrono, solía hacerse la elección de los cargos -que eran sólo de duración anual- y la admisión de nuevos cofrades. Otras veces la renovación de los cargos no se hacía el día del Patrono, sino en determinadas fechas, que solía ser por San Martín o San Juan. Por lo general, cuando el Cabildo no tomaba cuentas a las autoridades salientes, eran las nuevamente nombradas las que lo hacían (3).

## 2. HERMANDADES DE SOCORRO Y MONTEPIOS.

Si los Gremios y Cofradías llenan nuestra Edad Media, las Hermandades de Socorro y los Montepíos van sustituyendo a aquéllos en la Edad Moderna.

Un precedente claro de nuestro Seguro de Enfermedad en su doble

faceta de indemnización económica y de inspección lo encontramos en la Hermandad de Socorro de los siglos XVI y XVII, en los que era norma general que el enfermo, previa certificación del médico o cirujano, empezaba el mismo día de su dolencia a disfrutar de un subsidio en metálico, pero, en alguna de las Hermandades, para evitar engaños, el enfermo no disfrutaba de él hasta el cuarto día del aviso; si a esto añadimos que dicho subsidio se lo llevaban los celadores al enfermo a las siete de la mañana en verano y a las ocho en invierno, visitándole de paso y comprobando diariamente su estado, fácilmente puede colegirse que el fraude, tema hoy de inquietante actualidad, era poco menos que imposible, dado que, además, aquellas entidades se reservaban el derecho de visitar al enfermo con médico o cirujano propio (4).

Nihil sub sole novum. Hoy en la URSS, los denominados "colaboradores benévolos", "activistas" o "voluntarios" de la Seguridad Social (parece ser que en el momento actual rebasan la cifra de cuatro millones de personas) tienen, entre otras, la misión de asistir a los enfermos -mediante visita- y controlar su conducta con relación al trabajo; asumen también el papel de controladores-vigilantes encargados de evitar negligencias en los tratamientos -prescritos y los abusos característicos del fraude a la Seguridad Social (5).

Es regla general en el siglo XVIII la exclusión absoluta de subsidio en los casos de padecer el Hermano o socio enfermedades venéreas.(6).

## 2.1. Organización administrativa de las Hermandades.

Habida cuenta de los caudales cuantiosos que a veces manejaban, la organización administrativa de las Hermandades se complica extraordinariamente. Véase, como ejemplo, el caso de la Hermandad de la Purísima Concepción y Santiago el Mayor, que especifica

con un detallismo minucioso toda la vida administrativa de la misma.

Así, el Hermano Mayor tenía a su cargo la dirección, inspección de la Sociedad y el cumplimiento de las Ordenanzas; el Tesorero guardaba los fondos en una arca de triple llave; el Secretario llevaba cuatro clases distintas de libros: de acuerdos, de individuos, de cuentas e inventarios anuales, y el llamado "Becerrillo", donde estaban consignadas las señas de los socios; el Mayor domo de cera custodiaba los ataúdes, los cirios y los blandoncillos para los entierros; los celadores llevaban diariamente el socorro a los enfermos e inspeccionaban a cualquier hora del día sobre la certeza de la enfermedad. Tenían también sus Juntas secretas, generales y particulares: las primeras, para que las autoridades designasen candidatos a la sucesión; las segundas, para las elecciones de dichos cargos, y las últimas, para el gobierno interior de la Hermandad.

Esta Hermandad de Socorro, que hemos tomado como modelo, puede darse como el tipo general de todas las demás (7).

## 2.2. El Montepío y su estructura interna.

El Montepío tenía una estructura organizativa muy semejante a la de Hermandad de Socorro, pues no se diferenciaba en teoría absolutamente en nada, siendo dos auténticas sociedades de socorros mutuos, aunque en la práctica ésta se ceñía con exclusividad más o menos acentuada a los seguros de enfermedad y muerte, mientras aquél concentraba su actividad en los de invalidez, vejez y supervivencia.

Así, pues, tenían sus autoridades, cargos, juntas, régimen administrativo, etc. En los Montepíos oficiales ó aquéllos que buscaban el amparo de extraños, como los criados de los Grandes de España, era frecuente que existiese como cargo honorario el de "Protector". En todas las demás figuraban al frente de la organización

o sociedad un director, auxiliado en las tareas por los respectivos tesorero, contador, secretario, etc., sobre cuyas relación y funciones no es preciso ni tan siquiera aludir, pues son las mismas exactamente que hoy desempeñan en cualquier sociedad de socorros mutuos o montepío. En cuanto a la parte puramente administrativa, las ordenanzas suelen ser más detallistas, porque los Montepíos, como sociedades más complicadas, exigían permisos, licencias, certificaciones, justificantes, fé de vida, etc., que - unidos a los libros de entrada y salida de socios formaban un verdadero archivo dentro de cada sociedad (8).

### 3. LEYES DE INDIAS.

La diferencia entre los sistemas de colonización española e inglesa la resume el laboralista argentino DESPONTIN (9) en dos frases. Los españoles decían: "No hay Indias sin indios", ello - significaba que el indio fué el centro de la preocupación de los españoles.

"El mejor indio es el indio muerto" afirmaba el conquistador inglés; no le interesaba el indio, lo dejaba de lado, no lo tenían en cuenta. Así, fué su colonización únicamente de ingleses.

Fruto de la política colonial hispana fueron las célebres leyes de Indias "verdaderos monumentos jurídicos", en frase del mexicano TRUEBA URBINA (10); esta legislación constituye un anticipo histórico de lo que en los siglos XIX y XX vendría a ser el moderno Derecho del Trabajo, en general, y el Derecho de la Seguridad Social en particular.

#### 3.1. Disposiciones generales sobre Previsión Social.

Podemos citar, entre otras, las que siguen (11):

- El patrono está obligado a curar al indio enfermo hasta su total restablecimiento, siempre que hubiese contraído la enfermedad estando a su servicio. Con tal objeto, procurarán que "ten-



gan el socorro de medicinas y regalo necesario".

Las justicias tendrán sobre este particular "muchísima vigilancia".

- Los propietarios de minas en explotación deberán organizar hospitales "donde sean curados, asistidos y regalados los indios mineros que enfermasen".

- Para que los indios que entrasen a beneficiar la coca sean bien curados, los dueños de chacras (alquerías o granjas) tengan salarizados médicos, cirujanos y boticarios que acudan al hospital para su asistencia.

- Será obligación del patrono el cuidado y curación de los indios que adolecieren por accidente sobrevenido "en ocupación de las labores y trabajo, ora sean de mita o repartimiento o voluntarios".

- Será obligación de los patronos el entierro de los indios que fallecieren estando a su servicio.

### 3.2. Cajas de Comunidad.

El régimen de previsión de la antigua organización incásica desapareció con la conquista española, pero al poco tiempo resucitaba en otras instituciones inspiradas en aquél, las "Cajas de Comunidad" a las que RUMEU DE ARMAS (12) califica de "verdadero timbre de gloria en la obra maravillosa de la colonización americana".

En todo pueblo o agrupación de indios -escribe VIÑAS MEY (13)- debía de constituirse una de estas cajas; el destino de cuyos fondos en beneficio común de los indígenas era el siguiente: el sostenimiento de los hospitales de indios; el reparto de los "bienes de pobres", con cuyo nombre se conocía el auxilio a viudas, huérfanos, enfermos, inválidos, etc.; para ayudar a sufragar los gastos de las misiones, casas de reclusión y demás elementos para

la conversión, sostenimiento de seminarios y colegios para hijos de caciques, para permitirles realizar sin detrimento de sus bienes el pago del tributo; y, en general, para que fuese ayuda, socorro y alivio en sus restantes necesidades.

El caudal de las Cajas se alimentaba de tres distintas - fuentes de ingreso: agrícola, industrial y censal, constituidas por:

- El producto íntegro resultante de la subasta pública - de las cosechas.

- El producto de la venta de los paños fabricados en los talleres u obras comunales; y

- Las rentas de las tierras comunales entregadas a censo para su cultivo, así a indios como a españoles.

Los dos primeros medios de obtención de recursos eran de origen indígena; por ellos se relaciona esta institución con su primitivo origen, con la forma que el régimen de la previsión tenía bajo la organización de los incas. El tercero era de introducción española.

La gestión de las Cajas de Comunidad era burocrática, pues su administración corría a cargo de los oficiales reales, con intervención del defensor y protector de censos de indios y del fiscal; cada Audiencia estaba obligada a nombrar un contador y pagador para la Caja de cada provincia, que debía dar cuenta anualmente de su gestión, siendo responsable de la misma.

La labor de los administradores era la de dar empleo al capital común a fin de que aumentase constantemente, y procurar que el capital se conservase intacto, atendiendo a las necesidades de las Cajas con los réditos y rentas (14).

Los fondos de las Comunidades habían de custodiarse en Caja propia. "No se han de poder introducir en estas cajas otros bienes en oro, plata, reales, barras, joyas, especies o cantidades que no pertenezcan a los indios en común" (15).

Las ordenanzas regularon con los más minuciosos detalles lo relativo a la contabilidad; en todas las Cajas de Comunidad habrá dos libros de todo el cuerpo de bienes: "los de la entrada y partidas por menor, que hacen su caudal, y de lo que se libraré y saliere de la caja para gastos necesarios y comunes de las parcialidades a quien tocan y pertenecen". Asimismo se llevarán otros dos libros de censos "para su buena cuenta y razón"(16).

## II. ANTECEDENTES INMEDIATOS O PROXIMOS

El origen moderno de los Seguros Sociales va ligado a un hombre, el Canciller de Hierro BISMARCK, a una nación, Alemania, y a tres fechas, 1883, 1884 y 1889, años en que se establecen, respectivamente, el Seguro de Enfermedad, el de Accidentes de Trabajo y el de Invalidez-Vejez.

Por lo que respecta a España, también el año 1883 es una fecha importante, si bien no puede hablarse de un solo hombre, sino de un equipo de grandes hombres que aúnan sus conocimientos, esfuerzos y voluntades en la noble tarea de hacer más segura la inseguridad de la vida humana.

Toda división en el estudio de la historia es arbitraria; aún a sabiendas de ello, vamos a establecer cinco etapas o períodos, que empiezan en el precitado año 1883 y concluyen en nuestros días, concretamente, a efectos de este capítulo, el 30 de junio de 1981 (17).

### 1. PRIMERA ETAPA O PERIODO DE PREPARACION: 1883 - 1918.

Caracterízase esta primera época por la aparición de una serie de Comisiones, Conferencias y Organismos cuya misión fundamental consiste en elaborar proyectos, realizar estudios y crear el ambiente necesario para el establecimiento de los Seguros Sociales.

Concretamente, en la historia de la gestión, el año 1908 (18) es una fecha crucial, pues en él se crea el Instituto Nacional de Previsión.

#### 1.1. La Comisión de 1883.

Siendo MORET Ministro de la Gobernación y por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, se crea una Comisión de largo y en reversado nombre: "Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto - agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo".

Esta Comisión realizó su labor por medio de una amplia información nacional, cuyo cuestionario se publicó por Real Decreto de 28 de mayo de 1884, información que fué recogida e impresa en varios volúmenes el año 1889. Entre los temas que figuraban en el cuestionario había uno que decía así: "Cajas de retiro y de socorro para enfermos e inválidos del Trabajo". Los resultados de la información en este punto, dice GONZALEZ POSADA (19), no podían ser más desoladores. En realidad, no había nada hecho en favor de los trabajadores viejos y de los enfermos o inválidos del trabajo.

#### 1.2. Comisión de Reformas Sociales.

En el año 1890 se reorganiza la Comisión anterior y se le cambia de nombre por el más expresivo de Comisión de Reformas Sociales (20); ésta queda facultada para dirigir consultas a las - personas que creyera conveniente acerca de las materias cuyo examen le estaba confiado. Funcionaba en el Ministerio de la Gobernación, al igual que el Servicio Especial de Estadística del Trabajo, organizado en 1894.

### 1.3. Ley de Accidentes de Trabajo de 1900.

En los albores del siglo XX, surge la primera medida legislativa de Seguros Sociales con la Ley de 30 de enero de 1900 sobre accidentes de trabajo, que acepta e introduce entre nosotros la teoría del riesgo profesional. En esta Ley, el seguro no tiene carácter obligatorio, sino voluntario. El art. 12 manifiesta que los patronos podrán sustituir las obligaciones establecidas en dicha disposición por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate, de los riesgos en la misma señalados, en una Sociedad de Seguros (mútua o por acciones) debidamente constituida y aceptada por el Ministerio de la Gobernación(21).

### 1.4. Instituto de Reformas Sociales.

El Decreto de 23 de julio de 1903 crea, en el Ministerio de la Gobernación, el Instituto de Reformas Sociales, calificado por un autor (22) como "vivero de leyes, formador de espíritus, -bandera de paz, instrumento efficacísimo de gobierno, representación educadora de la tolerancia, contentivo de conflictos, solucionador de graves dificultades para la vida pública, escuela de sacrificios, divulgador de la cultura general y social".

Este Instituto absorbió a la Comisión de Reformas Sociales y al Servicio Especial de Estadística del Trabajo.

El principio de participación en la gestión se hace patente en el Instituto de Reformas Sociales. En efecto, se componía este Instituto de un Presidente y sesenta y cuatro vocales, nombrados cada cuarta parte por el Gobierno, el propio Instituto, los patronos y los obreros (23).

Su misión era la de, mediante las oportunas y ordenadas discusiones en su seno, elaborar proyectos de Ley sobre la materia del trabajo, para que luego fuesen elevados al Gobierno y, en su caso, presentados a las Cortes.

### 1.5. Conferencia sobre Previsión Popular de 1904.

Se convocó por Real Orden de 22 de julio de 1904 y se reunió en Madrid en el mes de octubre bajo la presidencia de AZCARATE; a ella asistieron el Instituto de Reformas Sociales y las Cajas de Ahorro.

De los dos temas sometidos a la Conferencia, mientras el correspondiente al régimen de las relaciones entre las Cajas Locales de Ahorro apenas si fué discutido, el formulado bajo el título "examen de un Proyecto de Instituto Nacional de Previsión, administrado por las Cajas de Ahorro que al efecto se concierten, sin menoscabo de su actual autonomía, para la práctica del Seguro popular y, en primer término, de las pensiones vitalicias obreras", fué objeto de amplios debates. Se aprobaron unas conclusiones en las que se halla en germen la futura organización del Instituto y las orientaciones completas de su política. En ellas se dice que el Estado debe crear la Caja bajo su garantía y responsabilidad, y que debe constituir su primero y principal objeto la contratación de operaciones de renta vitalicia a favor de personas de las clases trabajadoras, mediante imposiciones únicas o periódicas, verificadas por quienes hayan de disfrutar las pensiones o bien por otras personas o entidades a su nombre, y sujetándose a las condiciones técnicas del seguro. En cuanto a la forma de administración, organización y fiscalización de la Caja, debería proponerla una Comisión nombrada por el Gobierno (24).

Sobre la base de las conclusiones de la Conferencia de 1904, el Instituto de Reformas Sociales preparó su proyecto de creación del Instituto Nacional de Previsión (25).

### 1.6. Instituto Nacional de Previsión.

El precedente específico del Instituto Nacional de Previsión, según MALUQUER SALVADOR (26), es la carta que en 1890, el -

entonces Gobernador de Santander, D. Carlos González Rothvass, envió, como Presidente de la Caja de Ahorros de dicha provincia, al Sr. Maluquer, requiriendo su informe sobre la manera de incrementar la eficacia social de las Cajas de Ahorro. El dictamen del Sr. Maluquer, en el que se declaraba partidario del Seguro Social, fué el punto de partida de los estudios que dieron por resultado la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión momento en el que, según JORDANA DE POZAS (27), no pasarían de un centenar - los españoles que se encontrasen suficientemente documentados sobre la finalidad e importancia de los Seguros Sociales.

La Ley de 27 de febrero de 1908, creadora del Instituto Nacional de Previsión, fué preparada por el Instituto de Reformas Sociales con las enseñanzas de la Conferencia de Previsión popular de 1904, siendo presentada a las Cortes por un Gobierno liberal y promulgada bajo el mando de un Gobierno conservador (28).

El art. 1º de la Ley constitutiva atribuye al Instituto Nacional de Previsión los siguientes fines:

- Difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro.
- Administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituya bajo este patronato, en las condiciones más benéficas para los mismos.

Estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro procurando su bonificación con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares.

Su naturaleza jurídica viene establecida en el art. 2º al decir que "el Instituto Nacional de Previsión tendrá personalidad, administración y fondos propios distintos del Estado, que no asume otras responsabilidades que las inherentes al concurso e intervención que en esta Ley se determinan". En su consecuencia, tendrá -

capacidad para adquirir, poseer y enajenar bienes, contratar préstamos y acudir a la vía judicial en representación de la mutualidad de asociados, con las limitaciones legales. En este artículo cabe destacar (29) la autonomía otorgada al Instituto, no meramente funcional, sino íntegra y, por tanto, especialmente referida a lo económico.

La gestión, atribuida inicialmente a un Consejo de Patronato (arts. 42 y 52 ) y a una Junta de Gobierno (art. 62) era esencialmente estatal, con una muy tímida participación de la representación patronal y obrera.

Los Estatutos fueron aprobados, con carácter provisional, por el Real Decreto de 24 de diciembre de 1908 y declarados definitivos -lo que no fué óbice a posteriores modificaciones- por otro Real Decreto de 26 de enero de 1909.

La creación del Instituto Nacional de Previsión y la fecha del 27 de febrero de 1908 han sido destacadas y subrayadas por diversos autores, algunas de cuyas opiniones transcribimos a continuación:

- "Comenzaremos por hacer nuestra la afirmación de LARAÑA, de que sin temor a incurrir en hipérbole, la historia de los Seguros Sociales es sencillamente la historia del Instituto Nacional de Previsión" (GONZALEZ POSADA) (30).

- "En 1908 aparece el primer establecimiento público sobre socialización administrativa u orgánica. Es el Instituto Nacional de Previsión". (PEREZ BOTIJA) (31).

- "Esta fecha es doblemente representativa, porque por primera vez, el Estado aparece como factor contributivo de la previsión social, y porque crea el órgano estatal, pero autónomo, que por sí o por sus Cajas colaboradoras habrá de ser, no sólo el eje, sino el principal impulsor de la política social española en materia de previsión social" (GALLART FOLCH)(32).





- "La fundación del Instituto Nacional de Previsión marca una de las etapas más importantes en la era del seguro social en España" (LOPEZ NUÑEZ) (33).

- "Las fechas cruciales iniciales del régimen moderno de seguridad social en nuestro país son la de la Ley de 30 de enero de 1900 ... y la de la Ley de 27 de febrero de 1908, que crea el INP con la función, entre otras, de "difundir e inculcar la previsión popular, a la que después habría de añadirse la gestión directa de la protección establecida como obligatoria contra diversos riesgos" (ALONSO OLEA)(34).

Inició el Instituto sus actividades con el Régimen de Libertad Subsidiada, así denominado porque dentro de él, si bien las operaciones son de libre contratación, el Estado se obliga a bonificarlas (35). Supone, por tanto, el establecimiento de una organización técnica y administrativa de Seguros Sociales, a la que libremente pueden acogerse quienes así lo deseen y que hace partícipe al Estado en la responsabilidad de los riesgos de todos los que sin estar obligados se hubieren hecho beneficiarios del sistema de Seguros Sociales por él ofrecido. Las disposiciones básicas de dicho régimen, contenidas en el capítulo II de la Ley de 27 de febrero de 1908 y en la Sección Segunda de los Estatutos, fueron desarrolladas en el Reglamento para el régimen de operaciones y financiero de libertad subsidiada, aprobado por una Real Orden de 17 de agosto de 1910.

En cuanto a su desarrollo y evolución, diremos con PEREZ BOTIJA (36) que el Instituto Nacional de Previsión comenzó por hacer propaganda del ahorro y del seguro, mas como la sola propaganda no bastaba, al cabo del tiempo la obligación sustituyó a la convicción. Después de diez años de previsión libre en vejez y más de treinta en accidentes, la previsión obligatoria hace su aparición.

Entonces comienza a desarrollarse el citado Instituto. Pero es so  
bre todo después de 1939, con la implantación de otros seguros y  
con su reorganización estructural, cuando conocería su momento cul  
minante.

Si al principio el Instituto Nacional de Previsión fué una  
fundación casi nacional, es decir, el Estado con ciertas colabora-  
ciones, creó la sede central que con una serie de Cajas regionales  
aplicaría los seguros, treinta años después se nacionaliza por com  
pleto.

1.7. El Real Decreto de 5 de marzo de 1910 sobre seguros popula-  
res y su preocupación por la unificación de los Seguros So-  
ciales.

Este Decreto, en expresión de BLANCO (37) "no tiene desper-  
dicio" y es ineludible para cualquier historia de la seguridad so-  
cial que se escriba en España.

En su preámbulo o exposición de motivos se decía: "Es a la  
vez de interés muy grande simplificar la administración del seguro  
social, unificando sus diversas y sucesivas manifestaciones, y cree  
el Gobierno que esto puede hacerse en España fácilmente organizándo  
la dentro de la amplia esfera del Instituto Nacional de Previsión,  
en el que legalmente caben bajo una misma gestión técnica y adminis-  
trativa varias Cajas de Seguro Popular que trabajen con separación  
de funciones, pero en constante y mutua relación".

El art. 12 de la referida norma encomienda al Instituto Na-  
cional de Previsión el estudio de un anteproyecto de Ley en el que  
se establezca la organización de los siguientes servicios:

- Constitución de la Corporación Nacional de Actuarios.
- Caja de Seguro popular e invalidez.
- Caja de seguro popular de vida.
- Caja de Seguro para el paro de trabajo involuntario.

- Caja de Retiros oficiales para funcionarios públicos.

En esta disposición, a la que BLANCO (38) considera como "primer Plan Nacional de Seguridad Social", se puede contemplar en embrion lo que más tarde será la floración espléndida de los seguros sociales españoles.

La doctrina ha hecho resaltar el principio unificador de los seguros sociales contenido en este Decreto. El ya citado - BLANCO (39) nos dirá que "la preocupación por la simplificación, unificación o coordinación al menos, de los seguros sociales, ya era entonces manifiesta, cuando ningún seguro social existía" y JORDANA DE POZAS (40) afirmará que "España tiene la gran ventaja de haber sido fiel a este principio de unidad orgánica que vió con claridad genial antes que ningún otro país".

#### 1.8. Mutualidades y Cotos Escolares.

El Real Decreto de 7 de julio de 1911 regula las Mutualidades y Cotos Escolares, con el fin de favorecer la atmósfera necesaria para que la previsión adquiriera un sentido pedagógico y de hermandad. Las Mutualidades se configuran como "cooperativas infantiles de ayuda mútua" con el propósito de ahorrar cantidades para prevenir dotes y conceder otros beneficios. Los Cotos Escolares se conciben como "cooperativas de trabajo" al servicio de la Mutualidad, para allegar recursos con los que incrementar las libretas de pensión y las dotes infantiles. Se pretendía que los maestros, en las escuelas, utilizasen los Cotos para educar a la juventud en los hábitos de previsión. Todavía en 1929, refieren DE LA VILLA Y DESDENTADO (41), se llega a formular un pintoresco Decálogo de la Previsión por RUIZ GIMENO, cuyos diez mandamientos -el segundo es "no gastar un céntimo en vano"- se encierran en - dos... "ahorrar lo necesario y atender a lo preciso, tanto en bien del prójimo como de nosotros mismos", con la recomendación adicional de que se utilice la "poli-hucha", regocijante artefacto, - -

inventado por CAVANNA y SANZ compuesto por una serie de tubos cilíndricos (huchas) cada uno de los cuales se destina a un mutualista.

#### 1.9. Conferencia de Seguros Sociales de 1917.

Esta Conferencia convocada por un Real Decreto de 29 de junio de 1917, fué consecuencia de la pugna doctrinal existente entre el sistema del Seguro Social en régimen de libertad subsidiada o el Seguro Social Obligatorio.

Se celebró en Madrid en el mes de octubre y en ella se adoptaron estas conclusiones:

- Obligatoriedad inmediata para la aplicación de un Seguro Social de vejez.

- Gran mayoría porque el mismo criterio se aplicara al Seguro de accidentes de trabajo.

- Decisión de que antes de imponer un Seguro Social obligatorio para los otros riesgos debatidos, se llevara a efecto una labor de estudio y de elaboración de un plan de aplicación.

La labor de la Conferencia quedó completada con la publicación en el mismo año 1917 de un volumen bajo el título "Conferencia de Seguros Sociales"(42).

#### 2. SEGUNDA ETAPA O PERIODO DE INICIACION: 1919-1936.

Los estudios y proyectos realizados en los años anteriores cristalizan en disposiciones legislativas en las que, tímida y paulatinamente, van saliendo a la luz los Seguros Sociales necesarios para combatir los riesgos más apremiantes, tales como vejez, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

##### 2.1. Retiro Obrero Obligatorio.

El Real Decreto de 11 de marzo de 1919 implanta en España el primer Seguro Social Obligatorio con el nombre de "retiro obrero". Su Reglamento fué aprobado por Real Decreto de 21 de enero de 1921.

La gestión de este seguro fué plural y complicada, pues to que, según el art. 70 del Reglamento de 21 de enero de 1921, los organismos encargados de aplicar el régimen de Retiro Obrero eran de cuatro clases:

- El Instituto Nacional de Previsión
- Las Cajas Colaboradoras regionales y provinciales.
- Las entidades aseguradoras de gestión complementaria
- Las entidades de ahorro directo reglamentariamente au torizadas para constituir los fondos de capitalización a los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y me nores de sesenta y cinco a quienes no se aseguraba pensión.

A su vez las denominadas "Entidades aseguradoras de ges tión complementaria", conforme al art. 73 del citado Reglamento, podían ser de tres clases:

- Mutualidades, Montepíos o Cajas organizadas a dicho fin por Asociaciones o Federaciones profesionales, por agrupaciones lo cales, provinciales, regionales o nacionales de patronos.
- Mutualidades, Montepíos o Cajas que para el retiro de su personal tuviesen establecidos o establecieran las empresas.
- Compañías ~~mercantiles~~ de seguros, las cuales debían rea- segurar el 50 por 100 del importe de las operaciones que hiciesen en aplicación del régimen, en las Cajas colaboradoras correspondien- tes, y en caso de que no las hubiera, en el Instituto Nacional de - Previsión.

El Real Decreto de 24 de julio de 1921 por el que fué apro- bada la Reglamentación de las entidades aseguradoras de gestión com plementaria admitió entre las mismas como nuevo tipo o modalidad a los "Montepíos Exceptuados", llamados así porque dicha norma excep- tuaba, provisionalmente, del referido régimen obligarorio a las - -

Mutualidades, Montepios o Cajas de carácter social que reunieran determinadas condiciones (43).

Sobre este seguro, el eminente sociólogo SEVERINO AZNAR(44) opinó lo siguiente: "Es Seguro Social porque no se propone simplemente dar tranquilidad al individuo asegurado, sino también a la sociedad misma. Es un seguro obrero, porque sólo a los obreros, - en el sentido de asalariados, se extienden los beneficios. Es un Seguro obligarorio para el patrono y para el Estado.

#### 2.2. Mutualidad Escolar obligatoria.

Como ampliación y complemento a lo escrito con anterioridad, hemos de añadir ahora que el Real Decreto de 20 de septiembre de 1919 declaró obligatorio en las Escuelas Nacionales el establecimiento de la Mutualidad Escolar, con arreglo a las disposiciones generales que regulan esta institución, autorizando, en relación con ella, el establecimiento de otros servicios de ahorro, con fines determinados y de mejoramiento social, como realización de excursiones escolares, colonias de vacaciones y roperos, entre otros.

#### 2.3. Caja Central de Crédito Marítimo.

El Real Decreto de 10 de octubre de 1919 crea una Caja Central de Crédito Marítimo, que en el año 1930 pasó a denominarse Instituto Social de la Marina.

#### 2.4. Seguro Obligatorio de accidentes en el mar.

Fué el Real Decreto de 15 de octubre de 1919 el que impuso a las Compañías de navegación y a toda entidad individual o colectiva propietaria de buques, la obligación de asegurar a las dotaciones de éstos contra los accidentes de mar. De esta obligación se hallaban exentos los propietarios de los barcos que tuviesen convenido con sus tripulantes un contrato "a la parte".

El Seguro podría contratarse con el Comité oficial de Seguros y con las compañías legalmente autorizadas para sustituir al --

patrono en las obligaciones impuestas por la Ley de 30 de enero de 1900. Las Compañías de Navegación estaban autorizadas para asegurar por sí mismas, a sus dotaciones contra los accidentes de mar, sometiendo a la aprobación del Comité Oficial los contratos que celebrasen al expresado objeto.

La Real Orden de 7 de diciembre de 1919 facultó a las sociedades mutuas que reunieran determinadas condiciones para realizar el Seguro Obligatorio de accidentes de mar. .

#### 2.5. Plan de Seguros Sociales.

Por Real Decreto de 20 de noviembre de 1919 se establece el Plan de Seguros Sociales atribuido al INP para que éste -decía el preámbulo- "se mueva por cauces de sistemático ordenamiento con el fin de darle mayor eficacia".

Su art. 1º estaba redactado así:

"Los Seguros a que se refiere la Ley de 27 de febrero de 1908, propios del Instituto Nacional de Previsión y de los organismos similares, declarados legalmente colaboradores del mismo, con arreglo a lo estatuido en la citada ley, son los siguientes:

- a) Seguros de retiros obreros y pensiones para la vejez.
- b) Pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad).
- c) Seguro popular de vida y de renta, y su aplicación al régimen legal sobre construcción de casas baratas y otros fines sociales.
- d) Seguros infantiles diferidos.
- e) Seguro contra el paro forzoso.
- f) Seguros de invalidez, accidentes, enfermedad y maternidad y funciones relacionadas con los mismos.
- g) Toda otra operación de previsión social basada en el ahorro que tenga por base la vida humana, su duración o cualesquiera de sus incidencias"

Al propio tiempo dispuso que las operaciones procedentes de Seguro y Reaseguro, podría realizarlas individual o colectivamente, tomando por base en el segundo caso, las Agrupaciones o Mutualidades locales, gremiales, profesionales, etc., como Montepíos de funcionarios o de clases sociales, Cotos Sociales de Previsión, Mutualidades y Hermandades Escolares, y cualesquiera otras de análoga naturaleza y de carácter benéfico-social; disponiendo que todas estas operaciones serían aplicables a todas las clases trabajadoras, fueren industriales, agrícolas, mercantiles, etc., y a los funcionarios del Estado y profesionales de todo orden (45).

#### 2.6. Ministerio de Trabajo.

Por Real Decreto de 8 de mayo de 1920, siendo Presidente del Consejo de Ministros DATO, se crea el Ministerio de Trabajo, en cuya organización se integran, entre otros organismos, el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto de Reformas Sociales (46).

#### 2.7. Ley de Accidentes de Trabajo de 1922.

La Ley de 10 de enero de 1922, conocida por Ley Matos, sustituye a la de 1900 o Ley Dato.

El Seguro sigue siendo "voluntario", a opción del empleador responsable (recordemos lo dicho anteriormente sobre la obligatoriedad en los accidentes de trabajo en el mar), si bien ahora no sólo puede concertarse con compañías privadas de seguros, sino también - con mutualidades patronales, entendiéndose por tales "las legalmente constituidas cuyas operaciones de seguro se reduzcan a repartir entre los asociados el equivalente de los riesgos sufridos por parte de ellos, sin que puedan dar lugar a beneficios de ninguna clase".

Entre las innovaciones de esta ley figura, asimismo, el establecimiento del Fondo de Garantía.



## 2.8. Conferencia de Barcelona de 1922.

La Conferencia celebrada en Barcelona en el mes de noviembre de 1922, reconocía la necesidad de implantar con carácter obligatorio tres seguros: enfermedad, invalidez y maternidad. Se pedía también que el parto fuera considerado como una enfermedad y que, por tanto, el Seguro Obligatorio de maternidad se fundiera y comprendiera en el seguro de enfermedad. El Poder público, por razones económicas, encarga al INP que prepare sólo el proyecto de seguro de maternidad, desglosado del de enfermedad; acometer los dos seguros a la vez resultaría muy costoso (47).

En relación con la organización administrativa, la Conferencia propuso un criterio de unidad que permitiera coordinar los tres Seguros (48).

## 2.9. Régimen transitorio de subsidio de maternidad.

El Real Decreto de 21 de agosto de 1923, estableció un régimen transitorio de subsidio de maternidad, en virtud del cual a toda mujer asalariada que daba a luz se le concedía por el Estado un subsidio de cincuenta pesetas.

## 2.10. Subsidios y bonificaciones a familias numerosas.

En virtud del Real Decreto-Ley de 21 de junio de 1926, se establecieron, entre otros beneficios, un régimen de subsidios y de bonificaciones sobre sueldos, aplicables aquéllos a las familias obreras a partir del octavo hijo y éstas a los funcionarios con más de diez hijos.

## 2.11. Código del Trabajo.

En 1926, el Real Decreto-ley de 23 de agosto sancionó el Código del Trabajo, primer intento codificador de la legislación laboral.

En el Libro III, dedicado a los accidentes de trabajo se contiene el seguro voluntario (en Sociedades de Seguros o en Mutualidades patronales) y se ratifica el seguro obligatorio de accidentes de mar (artículos 292 y siguientes).

#### 2.12. Mutualidad de la Previsión.

El art. 34 de los Estatutos primitivos del INP, de 24 de diciembre de 1908, dispuso la creación de una Mutualidad de Previsión, la que fué establecida por Real Orden de 18 de septiembre de 1926, aprobándose asimismo su correspondiente Reglamento.

Este primitivo Reglamento fué objeto posteriormente de modificaciones parciales y totales; entre estas últimas, las aprobadas por Orden de 23 de septiembre de 1948 y la que se llevó a efecto en 24 de octubre de 1953 que en su texto principal constituye el Reglamento vigente con algunas modificaciones que en él se introdujeron posteriormente por acuerdos de su Consejo debidamente aprobados por la Dirección General de Previsión, y en el que se mantuvo que la afiliación sería obligatoria para todos los funcionarios y subalternos del INP, sin perjuicio de que podían asociarse a ella previo concierto, cualesquiera otras empresas, organismos o entidades, cuyos funcionarios o empleados tuviesen análogas necesidades de previsión que aquéllos (49).

#### 2.13. Seguro de amortización de préstamos.

El Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1927 autorizó al INP para contratar operaciones de seguro de amortización de préstamos con el fin de garantizar el reembolso del saldo de los préstamos efectuados por esa Entidad, por el Estado, por los Municipios, etc. Un Real Decreto de 24 de enero de 1930 aprobó el Reglamento; posteriormente, y por Decreto de 20 de enero de 1935, se aprobaron normas relativas a la aplicación de este Seguro que hoy continúa subsistente realizando una eficaz labor en pro de la misión que le fué encomendada (50).

#### 2.14. Seguro de Maternidad.

En el año 1929, un nuevo seguro social aparece en España -el Seguro de Maternidad- creado por Real Decreto-Ley de 22 de marzo, reglamentado en 29 de enero de 1930 y puesto en práctica, de acuerdo con

el Decreto de 26 de mayo de 1931, ratificado por la Ley de 9 de septiembre del mismo año, el día 12 de octubre de 1931.

Aspira este Seguro, nos dice SEVERINO AZNAR (51), a resolver o atenuar el problema sanitario suscitado por la mortalidad y la morbilidad de las madres obreras y de sus hijos y a facilitar a la madre el descanso antes y después del parto. Para ello presta a las parturientas los siguientes beneficios: una asistencia facultativa completa; una pensión en las semanas que descansen, y una red de instituciones protectoras de la maternidad y de la infancia.

El Instituto Nacional de Previsión, con sus Cajas colaboradoras y en las mismas condiciones que en el régimen obligatorio de Retiro Obrero, administraba este Seguro de Maternidad, con idénticos derechos y exenciones que en los demás seguros sociales a él encomendados, estableciendo en su contabilidad las necesarias separaciones de fondos entre los mismos.

#### 2.15. Seguro obligatorio de accidentes de los pescadores "a la parte".

Conviene recordar, ante todo, que el Real Decreto de 15 de octubre de 1919 (véase el epígrafe 2.4), sobre seguro obligatorio de las dotaciones contra el riesgo de los accidentes de mar, había declarado exentos de tal obligación a los propietarios de barcos - que hubiesen convenido con sus tripulantes un sistema de remuneración a la parte en los rendimientos que aquéllos obtuvieran (art.10). Pues bien, dicha exención quedó profundamente afectada por el Real Decreto-Ley de 5 de abril de 1929, al disponer que a los dueños o armadores de embarcaciones pesqueras, cualquiera que fuese el tonelaje de éstas y el personal en ellas empleado "aún mediando el contrato a la parte en los rendimientos" les alcanzarán las obligaciones y derechos establecidos en el Libro III del Código de Trabajo, "en caso de accidente de trabajo y en previsión de los accidentes de mar"; viniendo -

obligados los que contrataren las tripulaciones "a la parte" a constituir Mutualidades para responder del pago de los auxilios e indemnizaciones por accidentes de mar de que fuesen víctimas los tripulantes y patrones de las embarcaciones; obligaciones que grvarían el montón, monte mayor o producto total de la pesca obtenida (52).

2.16. Instituto Social de la Marina: denominación y dependencia.

El artículo único del Real Decreto de 26 de febrero de - 1930 establece que "en lo sucesivo la Caja Central de Crédito Marítimo se denominará Instituto Social de la Marina".

En virtud de lo establecido en el art. 32 del Decreto de 4 de mayo de 1931 el mencionado Instituto pasó a depender del Ministerio de Trabajo y Previsión.

2.17. Previsión Médica Nacional.

Una Real Orden de 9 de mayo de 1930 crea la "Previsión Médica Nacional" como asociación de socorros mútuos a beneficio de - los médicos de la nación.

En el año 1933, una Orden de 17 de agosto, autoriza el ingreso de farmacéuticos y odontólogos en la precitada asociación.

2.18. Bases para la previsión social contra el paro forzoso.

Fueron establecidas por el Decreto de 25 de mayo de 1931.

Este Decreto, que fué elevado a rango de ley por la de 9 de septiembre del mismo año y desarrollado por otro Decreto de 30 de - septiembre siguiente, que aprobó su Reglamento, dió lugar a que se creara en el Instituto Nacional de Previsión la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, con misión de administrar sus fondos y aplicarlos a los fines señalados, así como propagar la previsión contra el paro, asesorar al Gobierno en esta materia y estudiar la organización definitiva de una medida adecuada para prevenir, atenuar y corregir esta situación (53).

Después de varias vicisitudes, la Caja Nacional contra el Paro Forzoso fué suprimida por la Ley de 25 de noviembre de 1944.

#### 2.19. Bases de accidentes de trabajo en la Agricultura.

En la III Conferencia Internacional de Trabajo, celebrada en el año 1921, se aprobó el Convenio número 12 sobre indemnización de los accidentes de trabajo en la agricultura, ratificado por España diez años más tarde (Decreto de 9 de mayo de 1931). Su eco inmediato en nuestra legislación positiva fué el Decreto-Ley de 12 de junio de 1931 estableciendo por vez primera las Bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de accidentes de trabajo. Las normas directrices sentadas en estas 21 Bases fueron desarrolladas por el Reglamento, aprobado por Decreto de 25 de agosto del mismo año de 1931.

Lo que nos interesa destacar es que, por fin, se declara la obligatoriedad del seguro; los reputados patronos -dícese en el art. 80 del texto reglamentario- deberán asegurar el cumplimiento de sus obligaciones relativas al pago de indemnización, bien adscribiéndose a una Mutualidad que tome a su cargo satisfacer a los obreros víctimas de accidentes del trabajo la correspondiente indemnización, bien contratando con una Compañía de Seguros legalmente constituida, el pago de dichas indemnizaciones.

#### 2.20. Reglamento sobre las Mutualidades de Accidentes de Mar y Accidentes del Trabajo.

El art. 4º del Real Decreto-Ley de 5 de abril de 1929 encomendó a la Caja Central del Crédito Marítimo la elaboración de un proyecto de organización mutualista obligatoria de los armadores y dueños de embarcaciones pesqueras que contratasen las dotaciones "a la parte" en los rendimientos. El Reglamento de dichas Mutualidades fué aprobado por Decreto de 20 de noviembre de 1931 con la denominación

oficial de "Reglamento sobre las Mutualidades de Accidentes de Mar y Accidentes del Trabajo".

Al amparo de la expresada disposición se constituyó, entre otras, la Mutualidad de Accidentes de Mar y de Trabajo, actualmente integrada en el Instituto Social de la Marina (art. 4º de la Ley de 18 de octubre de 1941)(54).

#### 2.21. Constitución de 1931

La Constitución de la segunda República española de 9 de diciembre de 1931, fué publicada en la Gaceta del día siguiente.

Los propósitos republicanos en materia de Seguridad Social se concretaron en el párrafo 2º del art. 46 del texto constitucional: "La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, y especialmente la protección de la maternidad..." (54 bis).

#### 2.22. Nuevo proyecto de unificación de los Seguros Sociales.

Una nueva manifestación legislativa favorable a la concepción de los Seguros Sociales como un todo coordinado, en su aspecto administrativo, se produce en 1932. A instancias del Gobierno (Orden de 10 de mayo) el Instituto Nacional de Previsión emprende la tarea de preparar un proyecto de Ley de Seguros de Enfermedad-Maternidad y otro de Vejez-Invalidez-Muerte, y de estudiar la unificación de todos estos Seguros y su coordinación con los de Accidentes de Trabajo. Realizó esta tarea el Instituto durante los años 1932 a 1935, y fruto de la misma fué un Anteproyecto de Ley de unificación por coordinación de los Seguros Sociales en el que se preveía, dentro de un mismo texto legal, la existencia de dos seguros. Uno cubriría los riesgos a largo plazo de invalidez, vejez y muerte; otro, los riesgos a corto plazo de enfermedad y maternidad. No se tenían

en cuenta, pues, más que riesgos que producen incapacidad para el trabajo y sólo se comprendían en estos riesgos los que, estando sujetos a leyes bien conocidas, ofrecían base para un seguro firme. Quedaba excluido el del Paro, tan difícil de encuadrar dentro de la técnica del seguro. Mas con objeto de aumentar la eficacia y economía de uno y otro Seguro, disponía el proyecto su unificación, en el sentido de que fuera, en general, única la institución aseguradora; fuera una sola cuota, aunque en ellas estuvieran diferenciadas técnicamente, las primas de cada Seguro; fuera uno sólo el acto de afiliación y uno sólo el documento o instrumento que acreditara el pago de las cuotas; fueran únicos el material y las instituciones sanitarias para todos los Seguros que las requieran y únicas la inspección, la jurisdicción contenciosa y la revisión anual de Balances (55).

#### 2.23. Reglamentación del Instituto Social de la Marina.

El Reglamento por el que habría de regirse el Instituto Social de la Marina fué aprobado por Orden de 16 de mayo de 1932 modificada en algunos de sus artículos por sendas Ordenes de 22 de septiembre de 1933 y 8 de marzo de 1934.

#### 2.24. Bases, Texto Refundido y Reglamento de Accidentes del Trabajo en la Industria.

La Ley de 4 de julio de 1932 sentó las Bases sobre las cuales habría de fundamentarse la nueva reforma de los accidentes de trabajo en la industria, con el fin de adaptar nuestros textos anteriores a las nuevas corrientes señaladas por los Convenios Internacionales y a las orientaciones aconsejadas por la doctrina y por la práctica.

El Decreto-Ley de 8 de octubre del mismo año 1932 aprobó el texto Refundido de Accidentes del Trabajo en la Industria y el Decreto de 31 de enero del año siguiente sancionó su Reglamento, estando vigentes ambos textos hasta 1956.

Entre las innovaciones de los textos más arriba citados cabe destacar la obligatoriedad del aseguramiento y la creación de la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo.

La obligación del patrono de estar asegurado contra el riesgo de indemnización por muerte o incapacidad permanente de sus operarios, producida por accidente de trabajo podrá ser cumplida:

- Mediante seguro directamente convenido con la Caja Nacional de Seguros de Accidentes del Trabajo.
- Mediante la inscripción en una Mutuality patronal.
- Mediante seguro contratado con una Sociedad de Seguros legalmente constituida (art. 90 del Reglamento).

El derecho de opción quiebra en los supuestos referenciados en el art. 91 del texto reglamentario (contratación del seguro por los entes de la Administración Pública, territorial e Institucional).

La Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo gozará de personalidad jurídica para cuanto se relacione con los fines de la institución. Su administración era en parte burocrática y en parte democrática (art. 142 del Reglamento).

Los Estatutos de la Caja Nacional fueron aprobados por un Decreto de 22 de febrero de 1933.

#### 2.25. Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana.

El art. 2º del Decreto de 28 de marzo de 1933 sobre auxilios económicos a las minas de carbón autoriza la creación de dicha Caja de Jubilaciones y Subsidios, cuyo Reglamento será aprobado once años más tarde (Orden de 31 de mayo de 1944).



#### 2.26. Montepío Marítimo Nacional.

El Decreto de 17 de marzo de 1934 crea el Montepío Marítimo Nacional y aprueba su Reglamento.

#### 2.27. Ley General de Mutualidades de Cataluña.

España carecía de una legislación general sobre mutualidades en el año 1934. Existían disposiciones legales y reglamentarias referentes a mutualidades especiales y a régimen mutualista relacionado con el aseguramiento obligatorio de accidentes de trabajo; pero una legislación sobre el fenómeno mutualista, libre y espontáneo, no había sido todavía elaborada. En cambio en Cataluña, región autónoma regida por un Estatuto, que atribuyó al Parlamento Catalán la facultad de legislar sobre esta materia, se aprobó con fecha 22 de marzo de 1934 (Butlletí Oficial de la Generalitat del 27) una Ley general de Mutualidades o Sociedades de Socorros Mútuos.

Esta Ley, que articula con la Ley de Bases de Cooperación de 17 de febrero de 1934, a la que hace repetidas alusiones, establece las condiciones que deben reunir las mutualidades para poder constituirse, la incompatibilidad de los cargos directivos, que han de ser absolutamente gratuitos, con los cargos retribuidos que sea necesario crear, la exclusión, en la dirección, de personas extrañas a la mutualidad, la prohibición de limitar el ingreso de socios por razones distintas de la edad, salud, profesión o residencia y la limitación de las actividades mutualistas a los fines específicos de la mutualidad. También regula esta Ley la inversión de los fondos de las entidades, la federación de las mutualidades y las sanciones por incumplimiento de la Ley y en todas estas materias concede un papel preponderante al Consejo Superior de la Cooperación, organismo a la vez consultivo y controlador de la actividad mutualista de Cataluña (56).

### 2.28. Ley de Bases de Enfermedades Profesionales.

La Ley de 13 de julio de 1936, por la que se aprobaron las Bases para la regulación general de las enfermedades profesionales, fué promulgada para dar cumplimiento al Convenio adoptado por la Conferencia Internacional de Trabajo en su sesión de Ginebra de 1925. Es preciso dejar constancia de que si en el ámbito legislativo esta Ley constituyó una novedad, pese a su carácter programático, la enfermedad profesional había adquirido carta de naturaleza, por vía -jurisprudencial, a partir de la interesante sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903, a propósito de un caso de pérdida -completa de la visión como consecuencia de intoxicación saturnina contraída por un obrero en unos talleres de función de plomo. Es de cir, veintidos años antes de que el problema de la enfermedad profesional se plantease internacionalmente ya había sido resuelto por -nuestra jurisprudencia.

En la Base XIV se señalaba que los textos refundidos serían publicados antes del 19 de enero de 1937, fecha en que entraría en vigor lo dispuesto en la Ley.

La Guerra Civil truncó la vigencia de esta norma legal.

### 3. TERCERA ETAPA O PERIODO DE DESARROLLO Y DE EXPANSION: 1938-1963.

El Decreto de 9 de marzo de 1938 que aprueba el Fuero del Trabajo (57), "pórtico con que se abre una nueva etapa en nuestra historia", al decir de PEREZ SERRANO (58), señala el punto de partida de este período de desarrollo y de expansión de los Seguros Sociales en España, que concluye con la promulgación de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social.

El número 2 de la Declaración X del Fuero del Trabajo es todo un programa de Seguridad Social; en él se dice que "se incrementarán los Seguros Sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso.

De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente".

Esta norma programática es la base y fundamento de una serie de realizaciones, fruto de una frondosa legislación que no conoció pausa a lo largo de este amplio período. Recoger, aunque sólo lo fuese sumariamente, esta ingente labor normativa daría como resultado llenar folios y más folios que a nada práctico conducirían; ésta es la razón por la que vamos a tratar de sintetizar, institucionalmente, con la mayor claridad posible, esta trascendental etapa de nuestra Seguridad Social.

### 3.1. Creación de nuevos Seguros Sociales.

Son alta en nuestros Seguros Sociales:

- Los Subsidios Familiares.
- El Plus Familiar.
- El Seguro de Enfermedad.
- El Seguro de Vejez e Invalidez.
- El Seguro de Desempleo.
- El Seguro de Enfermedades Profesionales.

#### 3.1.1. Subsidios Familiares.

Los Subsidios Familiares, "obra de nueva planta, sin precedentes de carácter patrio", como señala UCÉLAY REPOLLES (59), fueron creados por la Ley de 18 de julio de 1938 como "régimen obligatorio" y aprobado su Reglamento por Decreto de 20 de octubre del mismo año.

La organización y gestión del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares correspondía al Instituto Nacional de Previsión, mediante la Caja Nacional de Subsidios Familiares que aquél estableció, con separación completa de sus demás funciones, bienes y responsabilidades. La Caja Nacional gozaba de personalidad jurídica para cuanto se relacionase con los fines de su institución.

### 3.1.2. Plus Familiar.

Discutida su naturaleza jurídica por la doctrina, que giraba entre dos posturas, la de quienes lo consideraban como remuneración y la de aquéllos que veían en él un auténtico Seguro Social, lo cierto es que el Plus de cargas familiares -así se llamó durante varios años- fué implantado gradualmente por vía de las Reglamentaciones de Trabajo. En 1945, y por Orden de 19 de junio, se estableció con caracteres de generalidad para todas aquellas industrias que no lo tuvieran. El texto básico estaba representado por la Orden de 29 de marzo de 1946 y fué complementado - por varias disposiciones, de las que sólo citaremos dos:

- La Orden de 16 de octubre de 1952 que implanta la denominación de "Plus Familiar" en sustitución de la primitiva "Plus de cargas familiares"; y

- La Orden de 24 de enero de 1956, que modificó el art. 28 de la Orden de 29 de marzo de 1946.

Lo característico del Plus Familiar fué su administración, muy cercana al sistema de autogestión; en cada centro de trabajo se constituía una Comisión integrada por el jefe del mismo o persona en quien delegase, por el enlace Sindical designado por el Sindicato correspondiente, cuando hubiere varios y por un número de vocales electivos, variable según el número de trabajadores de cada Centro.

La Comisión tenía facultades resolutivas, con recurso ante la Comisión Central de la Empresa, si la hubiere, y en su caso ante la Delegación de Trabajo, con recurso de alzada ante la Dirección General de Trabajo.

### 3.1.3. Seguro de Enfermedad (60).

Anhelado largamente sentido por nuestros trabajadores, nace, al fin, con la Ley de 14 de diciembre de 1942 y se reglamenta por Decreto de 11 de noviembre de 1943, siendo completado posteriormente con una serie de normas realmente abrumadoras, de las que no

debemos omitir la Orden de 19 de febrero de 1946, texto refundido de las disposiciones complementarias que marcaba un camino para el futuro, pero que, por desgracia, cayó en el olvido.

El Profesor JORDANA DE POZAS (61), al resumir las notas características que en nuestro ordenamiento jurídico presenta el Seguro de Enfermedad (obligatorio, contributivo y técnico, original y español, concebido ambiciosamente como una empresa política revolucionaria, basado sobre la solidaridad nacional, unitario y flexible, de inspiración cristiana, financieramente autónomo) no dejó de subrayar las de haber sido preparado con calma y ejecutado con prisa.

Para la gestión se crea la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad, en condiciones análogas a la Caja de Subsidios Familiares en su relación con el Instituto Nacional de Previsión. No obstante, para la gestión del Seguro de Enfermedad se admite el régimen de conciertos con las llamadas entidades colaboradoras, que actúan por delegación de la Caja Nacional.

La norma reguladora del régimen de concierto del Seguro de Enfermedad con Entidades de Seguros, Mutualidades y Cajas de Empresas fué un Decreto de 2 de marzo de 1944.

Aunque el Seguro Obligatorio de Enfermedad debía absorber el Seguro de Maternidad, éste siguió funcionando en el período transitorio hasta 1948 (Decreto de 9 de julio)(62).

#### 3.1.4. Seguro de Vejez e Invalidez.

La trayectoria legislativa seguida en el desarrollo de este Seguro hasta la fecha en que se implantó el nuevo Sistema de Seguridad Social, fué la siguiente:

- En primer lugar, y por la Ley de 1 de septiembre de 1939, se sustituyó el régimen de Retiro Obrero por el de una pensión fija denominada Subsidio de Vejez.

- Después, por la Orden de 6 de octubre de 1939, se dictaron las normas para la implantación de este Subsidio de Vejez.

- Y más tarde, por el Decreto de 18 de abril de 1947, se integra el régimen de Subsidio de Vejez en el Seguro de Vejez e Invalidez (SOVI).

A este último Seguro se añaden unas prestaciones rudimentarias de viudedad por el Decreto Ley de 2 de septiembre de 1955.

La Ley de 1 de septiembre de 1939, anteriormente mencionada, afecta a la organización del Instituto Nacional de - Previsión, pues según su art. 72 las Cajas Colaboradoras del INP se convierten en Delegaciones del propio Instituto, sin perjuicio del régimen de autonomía que podrá concederse en la medida y condiciones necesarias a aquellas Cajas que por su funcionamiento y exacto cumplimiento de estos fines sociales lo soliciten. Las dudas sobre la vigencia de los Montepíos exceptuados las resolvió positivamente la Orden de 26 de abril de 1940 (63).

La organización, gestión y administración del SOVI fué atribuída al Instituto Nacional de Previsión, como entidad aseguradora única. A tal efecto se creó en el seno del expresado organismo la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez, en sustitución del Servicio Nacional de Vejez del mismo Instituto (64).

### 3.1.5. Seguro de Desempleo.

La pequeña historia del Seguro de Desempleo en esta etapa puede resumirse así:

a) Establecimiento en la industria textil algodonera, por Decreto de 13 de julio de 1940, del subsidio de paro por escasez de materias primas, protección ampliada después por el Decreto 301/1959, de 5 de marzo.

b) Derogación, por la Ley de 25 de noviembre de 1944, de las Bases para la previsión social contra el Paro forzoso, y supresión de la "Caja Nacional contra el Paro forzoso".

c) Institución del Subsidio de Paro por escasez de energía eléctrica. Fué establecido por un Decreto-Ley de 3 de agosto de 1945, convalidado por Ley de 31 de diciembre siguiente, suspendido y restablecido por disposiciones posteriores.

d) Creación en el Instituto Nacional de Previsión, de la Caja Nacional del Seguro de Paro Tecnológico, con personalidad propia y administración separada de las demás Cajas Nacionales de Seguros Sociales existentes. La finalidad era conceder subsidios temporales a los trabajadores fijos cuyo cese en su empresa se hubiere autorizado oficialmente, debido a la introducción de mejoras técnicas conducentes a un incremento de la productividad. La norma creadora fué el Decreto de 16 de junio de 1954.

e) Implantación del subsidio de paro del personal de la industria textil lanera, con excepción del paro tecnológico, llevada a cabo por el Decreto 1070/1959 de 25 de junio. La administración del subsidio se encomienda al Instituto Nacional de Previsión, como órgano gestor de la Seguridad Social, con la intervención del Consejo Asesor de la Dirección General de Empleo, en el que estén presentes los representantes de empresarios y trabajadores.

f) El Decreto de 26 de noviembre de 1959, desarrollado por la Orden de 30 de diciembre del mismo año, crea el Subsidio de paro (coyuntural), llamado a completar las indemnizaciones previstas en el Decreto de 26 de enero de 1944 (de crisis). La administración de este Subsidio de paro se llevará por el Instituto Nacional de Previsión, utilizando los servicios ya establecidos para el paro tecnológico, los cuales tendrán a su cargo la confección y pago de la nómina de subsidios y el mantener vigente la relación de subsidios

con la Seguridad Social, pagando en su nombre las cuotas correspondientes (art. 42).

g) El Seguro Nacional de Desempleo, creado por la Ley 62/1961 de 22 de julio, y cuyas normas de aplicación fueron aprobadas por Orden de 14 de noviembre siguiente. Según el art. 17 de la Ley, el Instituto Nacional de Previsión como órgano gestor de los Seguros Sociales, tendrá a su cargo la administración del Seguro, con separación de patrimonio, contabilidad y responsabilidades respecto de las demás ramas de los Seguros Sociales, añadiendo el art. 19 que será órgano colaborador, el Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación de la Organización Sindical, con sus Oficinas y Registros locales de colaboración.

### 3.1.6. Seguro de Enfermedades Profesionales.

El aseguramiento de las enfermedades profesionales durante esta etapa pasa por una triple fase:

- Prevención, indemnización y seguro de la enfermedad denominada silicosis. Se realiza por la Orden de 7 de marzo de 1941 y el Decreto de 3 de septiembre del mismo año, dictándose una serie de normas posteriores que refunde el Reglamento aprobado por Orden de 29 de marzo de 1946. En el ámbito de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo se constituye una Sección del Seguro de Silicosis, y en 1944 se crea la Junta Administrativa del Seguro de Silicosis.

- Paso siguiente, es la creación del Seguro de Enfermedades Profesionales, en virtud del Decreto de 10 de enero de 1947, y cuyo Reglamento se aprueba por Orden de 19 de julio de 1949. Según el art. 29 de esta disposición, la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo llevará a cabo la gestión del régimen obligatorio del Seguro de Enfermedades Profesionales, a través de los dos órganos fundamentales del mismo: la Junta Administrativa del Seguro de Enfermedades Profesionales y el Servicio del Seguro de Enfermedades Profesionales.



- La tercera y última fase es el Decreto 791/1961, de 13 de abril, por el que se organiza el aseguramiento de las enfermedades profesionales y la Obra de Grandes Inválidos y Huérfanos de fallecidos por accidentes de trabajo o enfermedad profesional, cuyo Reglamento se aprueba por Orden de 9 de mayo de 1962 y se modifica parcialmente por diversas Ordenes posteriores. El art. 1º del Decreto establece que la actual Junta Administrativa del Seguro de Enfermedades Profesionales se denominará en lo sucesivo - "Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales". Este Fondo Compensador tiene administración propia y forma parte integrante de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo del INP. La gestión será llevada a cabo por los órganos siguientes: 1º la Junta Administrativa, 2º la Comisión Permanente, y 3º el Servicio Técnico Administrativo del Fondo (art. 3º del Reglamento)

El riesgo de enfermedad profesional pasa a ser cubierto conjuntamente con el de accidentes de trabajo en las pólizas de este seguro, siendo nula cualquier cláusula que lo excluya, lo que significa una ampliación del ámbito de las gestoras, si bien éstas intervienen como "intermediarias" en la recaudación de las sobreprimas que ulteriormente revierten al Fondo Compensador(65).

La sobreprima de las pólizas que incluyen el riesgo de enfermedades profesionales había sido establecida por la Orden de 6 de agosto de 1963, ratificada por el art. 2º del Decreto 3156/1966, de 23 de diciembre y suprimida por el art. único del Decreto 1875/68, de 27 de julio.

### 3.2. Unificación de la dualidad accidentes de trabajo en la agricultura y en la industria.

La manifiesta desigualdad legislativa en materia de accidentes de trabajo entre los trabajadores del campo y los de la industria en detrimento de aquéllos, desaparece a partir de la entrada en vigor

de la Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se unifica el Seguro de Accidentes de Trabajo de la Agricultura con el de la Industria.

En cumplimiento de la Ley de 1955, se aprueban, mediante el Decreto de 22 de junio de 1956, el texto refundido de la Legislación de accidentes del trabajo y el Reglamento para su aplicación.

En ambos textos, legal y reglamentario, se mantiene el Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo, que se formalizará, inexcusablemente, en una sola entidad aseguradora, mediante la contratación de póliza con:

- La Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo.
- Una Mutualidad patronal autorizada.
- Una Compañía de Seguros especialmente facultada para practicar este género de operaciones.

Como novedad en materia de gestión del seguro, las empresas de más de 250 trabajadores pueden asumir, como autoaseguradoras, los riesgos de incapacidad temporal y de asistencia médico-farmacéutica de su personal, siempre que demuestren disponer de instalaciones sanitarias propias suficientemente eficaces para ello, extremo que se acreditará en el oportuno expediente.

También es necesario recordar la creación del Fondo de Compensación, cuya finalidad es la aportación de recursos para los supuestos en que proceda una devolución total o parcial del capital - depositado para constituir la renta (66).

### 3.3. Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo.

El art. 82 del Decreto de 4 de junio de 1940, que reguló los accidentes de trabajo en el mar, creó el "Servicio de Seguro de Accidentes del Trabajo en el Mar", con el fin primordial de practicar el reaseguro.

Dos años más tarde, la Ley de 8 de mayo de 1942, creadora del reaseguro obligatorio de accidentes del trabajo, transformó la entidad anterior en el "Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo", cambio de nombre que, en opinión de CARLOS DEL PESO (67) obedeció a que se declaró obligatoria la función de reaseguro de todos los riesgos graves que cubrieren las Mutualidades y Compañías que practicaren en cualquier rama el Seguro de Accidentes del Trabajo, y ello como consecuencia de la experiencia que se había recogido con fundamento en que su práctica constituía el medio más eficaz para garantizar el exacto cumplimiento de sus obligaciones por parte de las entidades aseguradoras en materia de tan alto interés social.

Las primitivas normas reglamentarias de 11 de junio de 1942 fueron derogadas por la Orden de 20 de abril de 1961, que aprobó el Reglamento del Servicio de Reaseguro.

El Servicio estaba regido por un Consejo directivo y una Comisión Permanente. Existía, además, un Delegado, que era el Jefe administrativo y técnico.

### 3.4. Protección a la Familia.

Además de los Subsidios Familiares y del Plus Familiar anteriormente referenciados, la tutela de la familia se manifiesta en:

- La Ayuda familiar a los funcionarios públicos establecida en la Ley de 15 de julio de 1954.
- La protección a las familias numerosas, primero por Ley de 1 de agosto de 1941, después mediante la Ley de 13 de diciembre de 1943 y su Reglamento aprobado por Decreto de 31 de marzo de 1944.
- El Régimen Laboral de Ayuda Familiar establecido y regulado por la Ley 1/1962, de 14 de abril, que debía entrar en vigor el 1º de enero del año siguiente, pero cuya aplicación fué suspendida

por el Decreto-Ley 2/1963, de 17 de enero, en vista de la reestructuración general del Regimen de Seguridad Social, que entonces se estaba estudiando.

### 3.5. Propósitos unificadores.

La espinosa y difícil cuestión de la unificación de los Seguros Sociales tiene una importante manifestación en el Decreto de 23 de diciembre de 1944 (68), fijando las bases que habían de inspirar el proyecto de Ley de Seguro Total mencionado en la Declaración X.2 del Fuero del Trabajo; más el camino era arduo y no pudieron lograrse resultados positivos en su totalidad, por lo que se buscaron soluciones parciales. En el año 1948 se produjo un amplio movimiento unificador y coordinador, plasmado legalmente, en su manifestación fundamental, en varios Decretos que - llevan fecha 29 de diciembre, en los que se establece un concepto "unificado" de salario base de cotización y se simplifica la organización de los Seguros Sociales administrados por el Instituto Nacional de Previsión. El problema del salario de cotización, oscilante entre salarios mínimos reglamentarios y salarios reales, pretende solucionarse con nuevas disposiciones, tales como el Decreto de 7 de junio de 1949, la Orden de 15 del mismo mes y año, el Decreto de 21 de marzo de 1958 y la Orden de 12 de mayo también de 1958. Un paso decisivo en esta cuestión se alcanza con la promulgación del Decreto 56/1963, de 17 de enero por el que se establece una tarifa de cotización para los Seguros Sociales Obligatorios y Mutualidades Laborales, que se completa con la Orden de 25 de junio de 1963 sobre asimilación de las categorías profesionales de las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo a los grupos de cotización establecidos por el meritado Decreto. Antes, el Decreto - - 931/1959, de 4 de junio, desarrollado por una Orden de 30 de junio siguiente, había refundido normas y extendido la participación de las empresas en la administración de los Seguros Sociales.

### 3.5.1. Plan Nacional de Seguridad Social de 1957.

Muy interesante es el art. 10 del Decreto de 14 de junio de 1957, en el que se encomienda al Consejo de Administración en Pleno del INP la función de preparar en el plazo más breve posible, un Plan Nacional de Seguridad Social, en el que se estructuren con un criterio de unidad cuantos organismos e instituciones realizan hoy funciones de previsión, así como los propios Seguros Sociales existentes en la actualidad o que puedan crearse en lo sucesivo o incluirse en el Plan.

Quince meses después, la Orden de 1 de septiembre de 1958 constituye con carácter provisional una Comisión Redactora del Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Social, designando las personas que formarían parte de dicha Comisión, a la que se le da como plazo hasta el 15 de diciembre para el término de su labor.

Con fecha 29 de enero de 1959, el Presidente del INP presenta al Consejo de Administración un dictamen sobre "Ley de Bases sobre el Plan Nacional de Seguridad Social", mereciendo la conformidad del Consejo y autorizando su elevación, sin modificaciones, al Ministro de Trabajo, lo que tiene lugar seguidamente. Sin embargo la historia -expuesta amplia y detalladamente por JUAN EUGENIO BLANCO (69)- es complicada, porque el Plan sólo se firmó por tres miembros de la Comisión Redactora, ya que los restantes formularon votos particulares, cada uno por separado. Por otra parte, el dictamen del Presidente del INP recusó el Plan y formuló las líneas generales de otro distinto, que hizo suyo el Consejo de Administración. Estas incidencias provocan el fracaso de estos planes y determinan la apertura de un período de estudio.

Una Orden de 2 de marzo de 1959 ("Comunicada", no publicada en el B.O.E., pero sí en el Boletín Oficial del Ministerio de Trabajo, marzo de 1959, pág. 291) explica la situación a la que

se ha llegado y designa una Ponencia más gubernamental que la anterior para asumir el estudio de una serie de temas básicos, invitando a los organismos públicos y privados, y a los mismos particulares, a enviar sugerencias y opiniones al Ministerio. Pero salvo numerosas referencias al Plan Nacional de Seguridad Social -verdadero "buque fantasma"-, en una serie de disposiciones reglamentarias ulteriores, no se volvió a saber nada más de aquél.

### 3.6. Instituto Nacional de Previsión.

La estructura orgánica del INP sufre distintas modificaciones durante esta época:

- El Decreto de 15 de junio de 1938 disuelve el Consejo del Patronato y lo sustituye por el Consejo.
- El Decreto de 14 de julio de 1950 reorganiza el Instituto.
- El Decreto de 25 de enero de 1952 regula las facultades de los Presidentes de las Delegaciones Provinciales y al mismo tiempo se reorganizan los Consejos Provinciales.
- El Decreto de 14 de junio de 1957 vuelve a reorganizar, con carácter transitorio, el INP, como "Órgano gestor de la Seguridad Social Española", derogando expresamente el Decreto de 14 de julio de 1950.
- La Orden de 24 de enero de 1958 aprueba los Estatutos Orgánicos, modificados parcialmente en disposiciones posteriores.
- La Orden 24 de julio de 1958 regula la organización y funcionamiento de los Consejos Provinciales.
- El Decreto 3027/1962, de 15 de noviembre, modifica el art. 42 del Decreto de 14 de junio de 1957.

Las Cajas Colaboradoras se convierten en Delegaciones del propio Instituto, sin perjuicio del régimen de autonomía, en virtud de lo establecido por el art. 72 de la Ley de 1 de septiembre de - 1939, complementada por la Ley de 23 de enero de 1941 sobre traslado de dominio al INP de los bienes de las antiguas "Cajas Colaboradoras de Previsión Social".

En materia de personal, el Reglamento de 12 de junio de - 1940 es sustituido por el Estatuto de Personal aprobado por Orden de 30 de diciembre de 1947 derogado a su vez por la Orden de 22 de julio de 1955 y vuelta a derogar esta última por el nuevo Estatuto de Personal de 4 de octubre de 1959.

### 3.7. Instituto Social de la Marina y otros Organismos e Instituciones en él integrados.

#### 3.7.1. Instituto Social de la Marina.

Es básica la reorganización efectuada por la Ley de 18 de octubre de 1941. En virtud de lo establecido en su art. 42, integrarán el Instituto Social de la Marina, las Entidades y Organismos siguientes:

- La Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo y las demás obligatorias de los pescadores "a la parte".
- La Mutua Nacional de Riesgo Marítimo de las embarcaciones de las listas tercera y cuarta de la inscripción marítima.
- El Montepío Marítimo Nacional.
- La Caja Central de Créditos Marítimo y Pesquero.

Las referidas instituciones, según el art. 52, conservarán su personalidad jurídica, patrimonio social y medios propios para el cumplimiento de sus fines. Cada una de estas entidades tendrá un Director, que será su representante legal.

Posteriormente, el Decreto de 23 de diciembre de - 1944 integra en el Instituto Social de la Marina el Fondo regulador de Seguros Sociales a favor de los trabajadores del mar, que a partir de esta fecha se denominará "Caja Nacional del Fondo Regulador de Seguros Sociales para los Pescadores".

Con referencia a la organización del Instituto Social de la Marina cabe destacar las siguientes disposiciones:

- Orden de 12 de noviembre de 1948, que amplía en dos el número de vocales del Consejo General.

- Decreto de 23 de mayo de 1952, igualmente amplia torio de la constitución del Consejo General y regulador de las fa cultades del Presidente-Delegado (antes Comisario) y del Director General Técnico (antes Subcomisario).

- Orden de 12 de enero de 1963, sobre delegación de facultades del Director General Técnico en el Secretario General.

- Orden de 12 de marzo de 1963 por la que el Director de los Servicios Provinciales y de Inspección dependerán administrativamente del Secretario General-Subdirector General, corres pondiéndole la sustitución del mismo.

En lo tocante a su competencia no pueden ser olvida das estas dos normas:

- El Decreto de 29 de septiembre de 1943 sobre apli cación de los Seguros Sociales obligatorios a los pescadores.

- La Orden de 27 de mayo de 1950, que declara esta- blecido el Seguro Obligatorio de Enfermedad para todos los pescado res incluídos en el Régimen especial de Seguridad Social a cargo del Instituto Social de la Marina.



En cuanto a su naturaleza jurídica, el Decreto - 1348/1962, de 14 de junio, clasifica al Instituto Social de la Marina como Entidad Estatal Autónoma del Grupo B.

3.7.2. Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo.

Sus Estatutos fueron aprobados por una Orden de 30 de noviembre de 1951.

3.7.3. Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pes-  
cadores de Bajura.

El Reglamento de esta Mutualidad fué aprobado por Orden de 23 de julio de 1958.

3.7.4. Mútua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo.

Una Resolución de la Dirección General de Previsión de 16 de enero de 1960 aprobó los Estatutos de esta Mútua Nacional.

3.7.5. Montepío Marítimo Nacional.

A la Orden de 10 de diciembre de 1940, aprobatoria del Reglamento de esta entidad, siguen tres disposiciones que apro-  
baron, sucesivamente, sus Estatutos: Ordenes de 14 de abril de 1948,  
14 de octubre de 1951 y 13 de octubre de 1960 (70).

3.8. Renacimiento del Mutualismo.

La década de los cuarenta asiste a un renacimiento del mu-  
tualismo, no en su forma tradicional -espontaneidad, voluntariedad-,  
sino impuesta y tutelada por el Estado (71).

La consecuencia inmediata de este renacer mutualista es que  
el Instituto Nacional de Previsión pierde el monopolio de la gestión  
y ésta pasa a ser compartida con los nuevos entes.

3.8.1. Montepíos y Mutualidades libres.

Las Mutualidades libres, según ALONSO OLEA (72), es-  
tán caracterizadas por ser absolutamente voluntarias en su creación  
y ser voluntaria también la asociación o incorporación a las mismas  
y por dedicarse a fines de previsión social o utilizando las palabra

de su norma básica, por "ejercer una modalidad de previsión de carácter social o benéfico... sin ánimo de lucro".

La norma básica reguladora es la Ley de 6 de diciembre de 1941 y su Reglamento fué aprobado por Decreto de 26 de mayo de 1943.

En opinión del citado profesor ALONSO OLEA (73) no parece que el movimiento mutualista voluntario haya alcanzado un gran desarrollo, salvo entre los funcionarios públicos.

### 3.8.2. Mutualidades Laborales.

Dice MEILAN (74) que la historia de las Mutualidades Laborales puede hacerse con facilidad sin más que ir examinando las distintas Reglamentaciones de Trabajo, puesto que en ellas, y amparadas en la generalidad de redacción del art. 1º de la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 16 de octubre de 1942, fueron apareciendo diversas medidas, en principio muy incompletas y en las últimas Reglamentaciones verdaderamente detalladas, que han ido dando cuerpo a un sistema de previsión netamente laboral.

La historia legislativa del Mutualismo Laboral(75) es profusa y difusa; por ello sólo vamos a enumerar aquellas disposiciones que, a nuestro juicio, han tenido una mayor trascendencia.

- Orden de 17 de junio de 1946. Crea la "Caja de Jubilaciones y Subsidios de los Trabajadores de la Industria Textil, Mutualidad de Previsión Social".

- Orden de 24 de octubre de 1946. Establece el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales, dependiente de la Dirección General de Previsión.

- Orden de 15 de junio de 1948. Regula la constitución y funcionamiento de las Mutualidades, Montepíos o Cajas de Empresa.

- Decreto de 29 de septiembre de 1948. Reorganiza el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales. El apartado j) del art. 62 de este Decreto establece la "Caja de Coordinación y Compensación de Montepíos y Mutualidades Laborales".

- Orden de 23 de mayo de 1949. Aprueba el Estatuto-tipo que ha de servir de base para la adaptación o redacción de cuantos reglamentos o estatutos de Cajas de Previsión Laboral de Empresas deban presentarse al Ministerio de Trabajo para su aprobación.

- Orden de 27 de marzo de 1950. Determina las funciones de la "Caja de Coordinación y Compensación" creada por el Decreto de 29 de septiembre de 1948.

- Decreto de 25 de mayo de 1951. Nueva reorganización del Servicio de Mutualidades Laborales.

- Orden de 9 de julio de 1951. Da normas sobre la reorganización de la "Caja de Compensación y Reaseguro".

- Orden de 16 de junio de 1952. Reorganiza, nuevamente, la "Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales".

- Orden de 16 de junio de 1952. Reorganiza, nuevamente, la "Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales".

- Decreto de 10 de agosto de 1954. Dicta normas reguladoras del Mutualismo Laboral.

- Orden de 10 de septiembre de 1954. Aprueba el Reglamento General del Mutualismo Laboral.

- Orden de 25 de septiembre de 1954. Se aprueban los Estatutos de las Mutualidades Laborales que se relacionan, más de veinte.

- Orden de 25 de septiembre de 1954. Se crean la Mutualidad Laboral de Santa Cruz de Tenerife y la de Las Palmas, aprobándose sus Estatutos.

- Decreto de 12 de noviembre de 1954. Alta inspección por los Delegados de las funciones y servicios de las Mutualidades Laborales, Cajas y Mutualidades de Empresa, quedando asignada la representación y las funciones técnico-administrativas de las Instituciones de Previsión Laboral a la Delegación Provincial de Mutualidades.

- Orden de 25 de febrero de 1956. Crea las Asambleas Provinciales de Mutualidades Laborales.

- Orden de 31 de julio de 1959. Aprobatoria del Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral.

- Orden de 8 de diciembre de 1960. La Caja de Gompensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales es reorganizada, de nuevo. Se derogan los arts. 273 al 280 del Reglamento General del Mutualismo Laboral.

- Orden de 11 de abril de 1962. Regula la composición y funcciones de la Asamblea General de Mutualidades Laborales.

- Orden de 27 de junio de 1962. Se crea la Mutualidad Laboral de Trabajadores Españoles en Gibraltar y se aprueban sus Estatutos.

El Reglamento General del Mutualismo Laboral, aprobado por Orden de 10 de septiembre de 1954, es una norma esencial. MEI LAN (76) dice de él que, aún con sus deficiencias, constituye un gran adelanto al ser prácticamente una codificación de las dispersas y poco uniformes normas del Mutualismo en su etapa anterior. Para DE LA VILLA y DESDENTADO (77) es sin duda una de las normas más importantes en la historia del sistema español de Seguridad Social y que todavía hoy conserva parcialmente su vigencia formal.

El Mutualismo Laboral ha sido elogiado, entre otras razones, por la participación de los propios interesados en la gestión, lo que lleva consigo una gran dosis de inmediatividad en el mecanismo de la concesión de las prestaciones. (78).

En general, la doctrina sobre el mutualismo español (79) resalta como estas entidades gestoras, si bien son forzosas y surgen por impulso del Ministerio de Trabajo, constituyen cuerpos de una administración autónoma en los que se da una intervención directa de los trabajadores y de las empresas en la gestión de la previsión. Siete notas matizan, a juicio de PEREZ BOTIJA (80), la calificación jurídico-administrativa de autoadministración:

- Oficialidad
- Heteronomía
- Intervencionismo creciente
- Personalidad
- Independencia administrativa y autodecisión
- Patrimonialización
- Insolidaridad intermutual.

Y como una especie de octava nota podría considerarse la "provincialización administrativa", derivada de la Orden de 25 de febrero de 1956, que creó las Asambleas Provinciales del Mutualismo.

A nuestro Mutualismo Laboral se le ha criticado, de una manera especial, porque existiendo ya para la Previsión Social obligatoria el Instituto Nacional de Previsión, la creación de nuevos entes gestores de base profesional no tenía justificación alguna: suponía una duplicidad innecesaria y un retroceso organizatorio (81).

Efectivamente, el principio de unidad de gestión con natural a un genuino sistema de Seguridad Social quedó roto con la

dualidad de Instituto y Mutualidades; por ello, opinamos nosotros, la divergencia Instituto Nacional de Previsión-Mutualismo Laboral, iniciada en este período, sólo podría terminar en la convergencia de la fusión de ambos organismos -mutualizando el INP o institucionalizando las Mutualidades-, lo que no llegó a realizarse, o en la coincidencia de la propia extinción, como así consagró legalmente el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

### 3.8.3. Mutualidades de Funcionarios públicos civiles.

La orgía mutualista de la época alcanza igualmente a los funcionarios públicos (82). Surgen Mutualidades de todo tipo, de contenido personal muy variado:

- Mutualidades de Funcionarios y Empleados de ámbito ministerial. Así la del Ministerio de Trabajo (Orden de 21 de diciembre de 1943), y de Obras Públicas (Orden de 3 de julio de - 1944).

- Mutualidades ministeriales de funcionarios, tales como la de Hacienda Pública (Orden de 9 de mayo de 1942), Agricultura (Orden de 18 de diciembre de 1943) y Presidencia del Gobierno (Orden de 27 de noviembre de 1947).

- Mutualidades de Funcionarios de la Administración Central, como por ejemplo, la del Ministerio de Justicia (Orden de 26 de julio de 1943).

- Mutualidades de funcionarios de una sola Dirección General; así la de los funcionarios dependientes de la Dirección General de Sanidad (Orden de 31 de mayo de 1944).

- Mutualidades referentes a una institución: Mutualidad Benéfica de Funcionarios de Correos (Orden de 7 de julio de 1944) y Mutualidad de Funcionarios del Patronato Nacional Antituberculoso (Decreto de 9 de diciembre de 1949).

- Mutualidades concernientes a un solo Cuerpo: Mutua lidad del Cuerpo de Porteros de los Ministerios Civiles (Orden de 3 de marzo de 1944) y la más restringida Mutua Benéfica de Porteros del Ministerio de Hacienda (Orden de 16 de julio de 1955).

Y así muchas otras que omitimos en aras de la breve dad, pero sin olvidar las Mutualidades de funcionarios militares, - referenciadas en el siguiente epígrafe.

#### 3.8.4. Asociaciones Mutuas Benéficas Militares.

Las Mutualidades militares presentan dos peculiaridades: a) Denominarse "Asociación Mutua Benéfica", y b), ser aprobadas por Decreto-Ley.

Durante el período que historiamos se crean las cin co siguientes:

- Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra, - en la que se integran las Entidades denominadas "Asociación Benéfica de Oficiales del Ejército" y "Asociación Benéfica de Suboficiales y Subalternos del Ejército de Tierra" (Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1948).

- Asociación Mutua Benéfica de la Armada (Decreto-Ley de 24 de junio de 1949).

- Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de la Guardia Civil (Decreto-Ley de 2 de diciembre de 1949).

- Asociación Mutua Benéfica del Aire (Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1949).

- Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico (Decreto-Ley de 19 de enero de 1951).

#### 3.8.5. Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

La unificación de las copiosas normas reguladoras de

los derechos y deberes de los funcionarios locales se ha manifestado, en lo que a las clases pasivas se refiere, en la tendencia a la constitución de una Entidad de carácter nacional a la que se afiliarían obligatoriamente, a efectos de previsión, todos los funcionarios en propiedad y obreros de plantilla. Así se dice, concretamente en el art. 92 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952. Mas las dificultades inherentes a la constitución de un Organo de esta naturaleza han hecho que hasta 1960 sólo haya tenido efectividad práctica el Montepío de Secretarios, Interventores y Depositarios, creado por Decreto de 7 de julio de 1944 y reglamentado en 10 de mayo de 1946.

Un principio de justicia, sin embargo, obligaba a -terminar con las desigualdades existentes en este sector de las clases pasivas, superando, al propio tiempo, los viejos conceptos dominantes de nuestra legislación en la materia y dando entrada a criterios más progresivos en orden a una generosa política de previsión que ampare a los servidores de la Administración Local Española.

Las precedentes palabras pueden leerse en la Exposición de Motivos de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, por la que se crea la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local para la gestión de la Seguridad Social de los Funcionarios y Obreros de plantilla de las Corporaciones Locales.

Los primeros Estatutos de esta Mutualidad fueron -aprobados por Orden de 12 de agosto de 1960.

### 3.8.6. Mutualidades o Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo.

No reguladas con carácter general, de ellas tratan los artículos 92 a 101 del Reglamento de Accidentes del Trabajo de 22 de junio de 1956. Supletoriamente serán de aplicación las disposiciones de la legislación de Montepíos y Mutualidades de Previsión Social.



### 3.8.7. Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión.(83).

Creados en 1911, se aprueba su Reglamento por Orden de 2 de febrero de 1944, al que siguen un Reglamento oficial "tipo" de Mutualidades Escolares (Orden de 6 de mayo de 1944) y un Reglamento Oficial de Coto Escolar de Previsión (otra Orden de idéntica fecha, pero distinta de la anterior), y un año después, el Estatuto de la constitución y cometido de las Comisiones Nacional, Provinciales y Locales de las Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión (Orden de 27 de junio de 1945).

Sobre creación y funcionamiento de Cotos Escolares de Previsión versa la Orden de 12 de enero de 1955.

### 3.8.8. Otras Mutualidades y Montepíos.

De unas y otras hemos hablado o hablaremos en este capítulo, en los epígrafes que pasamos a referenciar.

Mutualidad de Accidentes del Mar y del Trabajo....	.....3.7.2.
Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura .....	.....3.7.3.
Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo .....	.....3.7.4.
Montepío Marítimo Nacional .....	.....3.7.5.
Mutualidad Nacional de Previsión Agraria ...	.....3.12.1.
Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos ...	.....3.12.3.
Montepío del Servicio Doméstico .....	.....3.12.7.
Mutualidad del Seguro Escolar .....	.....3.12.8.
Mutualidad Laboral de los Representantes de Comercio .....	.....(noñata).....3.12.9.
Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana .....	.....3.12.10.

### 3.9. Leyes Fundamentales.

Las Leyes Fundamentales siguen ocupándose -y preocupándose- por los problemas de la Seguridad Social. El art. 28 del Fuero de los Españoles señalará que "El Estado Español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de Seguro Social". La Ley de Principios del Movimiento Nacional quiere ir más lejos al declarar en el Principio IX que "Todos los españoles tienen derecho... a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales...".

### 3.10. Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo.

Aprobado por el Decreto 288/1960 de 18 de febrero, trata de materias relacionadas con la Seguridad Social, no sólo al referirse a la Dirección General de Previsión (arts. 86 a 119), sino también en el capítulo dedicado a las Entidades sometidas a la tutela del Departamento, entre las que figuran:

- Instituto Nacional de Previsión (art. 165).
- Instituto Social de la Marina (arts. 166 y 167).
- Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo (arts. 170 a 176).
- Instituciones de Previsión Laboral (art. 177).

### 3.11. Aportaciones del Estado a la Seguridad Social.

Como consecuencia de la reorganización de las bases financieras de la Seguridad Social, que se inicia por el Decreto 56/1963 de 17 de enero, se dicta el Decreto-Ley 3/1963, de 31 de enero sobre aportaciones del Estado a la Seguridad Social.

### 3.12. Regímenes Especiales.

Aquellos sectores que más adelante constituirán, legalmente, los llamados "Regímenes Especiales"(84) comienzan en este período su protección específica.

### 3.12.1. Trabajadores del campo.

La Ley de 10 de febrero de 1943, reglamentada por Decreto de 26 de mayo siguiente, implantó en el campo los regímenes obligatorios de Subsidios Familiares y de Vejez. Posteriormente, por Decreto-Ley de 23 de julio de 1953 y Decreto de 18 de octubre de 1957 se extendió a los obreros fijos, primero, y después a los eventuales campesinos el Seguro de Enfermedad.

Estos primeros pasos de regulación singular alcanzan mayor impulso a partir del Decreto de 5 de septiembre de 1958, que establece en la Dirección General de Previsión el "Servicio - Nacional de Seguridad Social Agraria".

Fruto inmediato es el Decreto 613/1959, de 23 de abril, por el que se crea la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, a la que dota de Estatutos la Orden de 12 de agosto del mismo año, si bien ambas disposiciones quedan en suspenso por Decreto - 1870/1959, de 29 de octubre, que ordena se abra una información pública sindical previa al funcionamiento de dicha Mutualidad, que - nuevamente se pone en marcha con la ordenación económico-administrativa acordada por el Decreto 413/1961, de 2 de marzo, estrenando nuevos Estatutos redactados por la Orden de 21 de junio de este año.

La gestión de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria -así se la denomina en el art. 12 del Decreto 413/1961, aunque en otros se prescinde del calificativo "Social" -se encomienda al Instituto Nacional de Previsión, quién efectuará dicho cometido por medio de sus órganos, servicios y medios propios en el ámbito nacional y provincial, y con una colaboración concertada con la Organización Sindical en el ámbito local.

El Delegado General del INP será el Director de la Mutualidad y los Directores provinciales del mismo Instituto serán - también los Directores provinciales de la misma.

La normativa anterior se completa con la Orden de 10 de mayo de 1962 sobre composición, funciones y reuniones de la Asamblea General de la Mutualidad.

### 3.12.2. Previsión social de los pescadores.

La aplicación de los Seguros Sociales a los pescadores se vió regulada por un concierto celebrado entre el INP y el Instituto Social de la Marina, que fué aprobado en 24 de diciembre de 1944 por el Ministerio de Trabajo. Por virtud de este concierto, el Instituto Social de la Marina, a través de sus Instituciones y Delegaciones, aplicó los Seguros Sociales Unificados a los pescadores, adaptando esa aplicación a las características especiales de esta actividad profesional (85).

Del Instituto Social de la Marina y otros Organismos e Instituciones en él integrados, hemos hablado con anterioridad - (véase 3.7.)

### 3.12.3. Trabajadores por cuenta propia o autónomos.

La expansión mutualista alcanza a los trabajadores independientes, autónomos y artesanos con la promulgación del Decreto 1167/1960, de 23 de junio, que extiende los beneficios del Mutualismo Laboral a dichos trabajadores no asalariados. Este Decreto fué desarrollado por las Ordenes de 29 de octubre y 5 de diciembre de 1960.

El apartado c) del art. 52 del Decreto 1167/1960 establecía que la recaudación estaría a cargo del Instituto Nacional de Previsión; mas el Decreto 1731/1961, de 6 de septiembre, al darle nueva redacción, atribuye tal recaudación al Servicio de Mutualidades Laborales del Ministerio de Trabajo.

En principio se crearon dos Mutualidades:

- La Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de la Alimentación (Orden de 13 de diciembre de 1961).

- La Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de Transportes y Comunicaciones (Orden de 31 de marzo de 1962).

Pero la Orden de 30 de mayo de 1962 crea tres Mutualidades de Trabajadores Autónomos y aprueba sus respectivos Estatutos:

- Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de Servicios.
- Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de la Industria.
- Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de las Actividades directas para el Consumo.

En virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria 3ª de esta última Orden la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de la Alimentación quedó integrada en la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de las Actividades directas para el Consumo y la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de Transportes y Comunicaciones en la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de Servicios.

Las tres Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos, configuradas como Instituciones de Previsión Laboral, tendrán su sede central en Madrid y extenderán su ámbito de acción a todo el territorio nacional y plazas de soberanía.

#### 3.12.4. Funcionarios Públicos

Ya nos hemos referido a las Mutualidades; ahora sólo diremos que la Ayuda Familiar se regula por la Ley de 15 de julio de 1954 y las O.M. de 17 de agosto de 1954, 19 de febrero de 1958 y 14 de febrero de 1961.

#### 3.12.5. Personal al servicio de los Organismos del Movimiento. ~

El Decreto de 10 de agosto de 1944 fué modificado por otro de 1 de febrero de 1957, que dispone queden incorporados a la

Mutualidad Laboral de Ahorro y Previsión los funcionarios de los Cuerpos Administrativo, Técnico y Subalterno de FET y de las JONS. Este Decreto se desarrolló por dos Ordenes de idéntica fecha al mismo.

Meses más tarde, la Orden de 21 de mayo de 1957 establecía que todo el personal que presta servicio en la Organización Sindical será considerado como trabajador por cuenta ajena al sólo y exclusivo objeto de quedar comprendido en el Régimen General de Seguros Sociales Obligatorios y Mutualismo Laboral.

Finalmente, la Orden de 28 de marzo de 1962 dispone que queda excluido de los Seguros Sociales Obligatorios todo el personal al servicio de los Organismos del Movimiento que tenga la condición de funcionario.

### 3.12.6. Socios trabajadores de Cooperativas.

En la regulación de los Seguros Sociales de los socios trabajadores de las Cooperativas (86), nótase un movimiento pendular que va desde la primitiva Orden de 17 de junio de 1947 hasta la de 7 de octubre de 1963, sin que las Resoluciones (entre otras la de 24 de octubre de 1952) y las Ordenes (así las de 10 de enero de 1948, 11 de junio de 1952 y 25 de marzo de 1963) que median entre una y otra hayan logrado aclarar el problema, necesitado de urgente revisión.

### 3.12.7. Servicio Doméstico.

Al personal del servicio doméstico se le extiende los beneficios de los Subsidios y Seguros Sociales por la Ley de 19 de julio de 1944; sin embargo, han de transcurrir casi quince años para que el reconocimiento de estos derechos adquiera plena efectividad con la creación, por Decreto 385/1959, de 17 de marzo, del Montepío Nacional del Servicio Doméstico, cuyos Estatutos se aprueban por Orden de 6 del siguiente abril (87).

La Orden de 4 de noviembre de 1959 aprueba el Reglamento de Servicios Sanitarios del precitado Montepío.

El Instituto Nacional de Previsión realizará la gestión y administración del Montepío Nacional del Servicio Doméstico, con su personal propio, pero con separación completa de bienes y administración.

El Montepío podrá concertar con otras instituciones religiosas y civiles que deseen coadyuvar en la realización de sus fines. Los convenios habrán de ser aprobados por el Ministerio de Trabajo, previo informe del INP y de la Sección Femenina.

#### 3.12.8. Seguro Escolar.

Establecido por Ley de 17 de julio de 1953, se aprueban sus Estatutos por Orden de 11 de agosto del mismo año.

Desde la fecha de su creación hasta el año 1963 más de una treintena de nuevas normas amplían el ámbito subjetivo y objetivo del Seguro Escolar (88).

El Instituto Nacional de Previsión realizará la gestión y administración de la Mutuality del Seguro Escolar con su personal propio, pero con separación completa de las demás operaciones y bienes, de los fondos, llevando contabilidad aparte.

#### 3.12.9. Representantes de Comercio.

La Orden de 15 de febrero de 1961 dicta normas para aplicar los beneficios de los Seguros Sociales Unificados y del Mutualismo Laboral a los Representantes de Comercio.

Por lo que se refiere a este último, los Representantes de Comercio se integrarán en una Mutuality Laboral específica, cuya organización se ajustará a la técnica establecida por el Decreto 1167/1960, de 23 de junio para las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos.

El art. 5º del Decreto 2412/1962, de 20 de septiembre, dispuso que el Ministerio de Trabajo, a propuesta de la Dirección General de Previsión, establecería un sistema especial a los efectos de cotización de estos trabajadores para los distintos regímenes de previsión social, así como para el aseguramiento de los accidentes de trabajo.

2.12.10. Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana.

Autorizada su creación por el art. 2º del Decreto de 28 de marzo de 1933, queda sometida a la plena jurisdicción del Ministerio de Trabajo por Decreto de 2 de marzo de 1944.

La Orden de 31 de mayo de 1944 aprueba su Reglamento y la denomina oficialmente "Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana".

La Reglamentación Nacional de Trabajo en las Minas de Carbón, aprobada por Orden de 26 de febrero de 1946, la declara subsistente con su actual denominación.

Sus Estatutos fueron aprobados, primeramente, por Orden de 24 de abril de 1946, después, por la de 12 de mayo de 1956 y, finalmente, se aprueba el Texto Refundido de los Estatutos por una Orden de 31 de julio de 1959.

Dependiente de la Caja de Jubilaciones y Subsidios, la Orden de 20 de marzo de 1954 crea la "Caja de Auxilio por Accidente en la Industria Minera de Asturias" con el objeto de prestar un auxilio inmediato a las familias de los trabajadores fallecidos en accidente de trabajo.

3.13. Sistemas Especiales.

La peculiaridad de determinadas actividades y de ciertos trabajadores dió origen a una normativa especial en materia de previsión social.



### 3.13.1. Frutos Cítricos.

Unas primeras Ordenes de 28 de diciembre de 1945 y 17 de febrero de 1953 dedicadas a las faenas de recolección y manipulación de la naranja son derogadas y sustituidas por la Orden de 18 de noviembre de 1959, que estableció normas para la aplicación de los Regímenes de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral al personal eventual empleado en las faenas de recolección manipulado y envasado para el comercio de agrícos en determinadas provincias.

Sucesivamente se dictan las siguientes disposiciones:

- Orden de 12 de diciembre de 1960.
- Orden de 22 de noviembre de 1961.
- Orden de 1 de noviembre de 1962.
- Orden de 14 de octubre de 1963.

### 3.13.2. Enfermos de San Lázaro.

Se organiza un plan de Previsión Social y Laboral para estos enfermos mediante el Decreto de 5 de marzo de 1948.

Una Orden de 22 de enero de 1956 incrementa las pensiones del Subsidio de Vejez e Invalidez para los enfermos de San Lázaro.

### 3.13.3. Rama del Cáñamo.

La Orden de 15 de noviembre de 1951 reguló la afiliación, cotización y prestaciones en los Seguros Sociales de los obreros ocupados en la industria del cáñamo.

### 3.13.4. Industria resinera.

Un régimen especial de previsión para los trabajadores de las industrias resineras fué establecido por la Orden de 17 de marzo de 1953.

3.13.5. Aprovechamientos forestales y madereros.

Para la aplicación de los Regímenes obligatorios de Subsidios Familiares y Seguros de Vejez, Enfermedad y Paro Tecnológico a todos los trabajadores ocupados en las actividades de "corta, pela, tronce, desembosque y preparación de leñas", propias de los aprovechamientos forestales madereros, la Orden de 23 de diciembre de 1954 estableció unas normas especiales contenidas en su texto.

Por una Orden de 8 de enero de 1963 se integran en la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria los trabajadores afectados por el Régimen Especial de Aprovechamientos Forestales y Madereros, quedando derogada expresamente la Orden de 23 de diciembre de 1954.

3.13.6. Industrias conserveras vegetales.

La Orden de 16 de mayo de 1958 crea un régimen especial para la aplicación de los Regímenes de Seguros Sociales Unificados y Mutualismo Laboral al personal eventual de las industrias conserveras vegetales dedicadas a la recolección de los frutos, así como a las faenas correspondientes a su posterior envasado.

3.13.7. Personal empleado en el empaquetado de plátanos, tomates y patatas en las Islas Canarias.

Se establece y regula un sistema especial para la aplicación de los Seguros Sociales Unificados y Mutualismo Laboral por una Orden de 17 de febrero de 1960.

3.13.8. Régimen de Previsión de los Trabajadores Portugueses.

Un primer Reglamento, aprobado por Orden de 22 de diciembre de 1948, fué derogado y sustituido por otro nuevo - sancionado por Orden de 24 de diciembre de 1955.

En el período intermedio entre ambas disposiciones, el Decreto-Ley de 9 de julio de 1954 había encomendado a las Secciones Provinciales de Trabajos Portuarios la asistencia de la incapacidad temporal a consecuencia de siniestro laboral.

**3.14. Personal no funcionario al servicio del Estado, Corporaciones Locales y sus respectivos Organismos Autónomos.**

El personal de toda clase que, sin tener la condición de funcionario público, presta servicio al Estado, las Corporaciones Locales y sus respectivos Organismos Autónomos, en régimen de dependencia, tendrá derecho, en las mismas condiciones que los trabajadores al servicio de Empresas privadas, a los beneficios de los Seguros Sociales Obligatorios actualmente existentes o que puedan establecerse y a los de Accidentes de Trabajo, Mutualismo Laboral y Plus Familiar.

Esta igualdad de beneficios de Seguridad Social aparece regulada por tres disposiciones:

- Ley de 26 de diciembre de 1958.
- Decreto 386/1959, de 17 de marzo.
- Orden de 31 de diciembre de 1959.

**4. CUARTA ETAPA O PERIODO DE SISTEMATIZACION: 1963-1978.**

El punto de partida de esta cuarta etapa es la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 (89) y su punto final el mes de noviembre de 1978, en que se promulga el Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.

Como se ha podido ver en los períodos anteriores y concretamente en el tercero, la legislación española de la Seguridad Social era copiosa y desordenada, sin sujeción a unos principios determinados, sino nacida a impulsos del corazón (sin descartar, claro es,

los móviles políticos o sociales) para remediar unas necesidades perentorias e inaplazables. Era pues, necesario poner orden a esta situación caótica, y a subsanarla vino la Ley de 1963; lo que la Ley pretende hacer, ha escrito ALONSO OLEA (90), es un sistema de Seguridad Social del conjunto de medidas inconexas procedentes de muy diversas épocas e inspiradas en muy distintos principios que hasta la fecha era nuestro régimen, no de seguridad social, sino de seguros sociales, o dicho por el mismo profesor con otras palabras "crear el sistema mismo de Seguridad Social donde antes sólo existía un conjunto asistemático de Seguros Sociales".

En expresión vulgar, pero gráfica, el edificio de la Seguridad Social había sido construido sin planificar, no por el suelo, sino por el techo y por las paredes, por lo que era necesaria su consolidación y apuntalamiento con un apoyo firme; así dirá claramente la Exposición de Motivos: "La Ley sienta unas Bases... y pone unos cimientos sólidos y amplios a la vez... sobre los que asentar los pilares de la Seguridad Social en nuestra Patria...".

Esta ordenación de la Seguridad Social está presidida por una serie de principios o directrices (91) que, en su conjunto, constituyen la "filosofía política" de la reforma y que, fundamentalmente, se explican en su Exposición de Motivos. Estas directrices principales son:

- La tendencia a la unidad.
- La participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores.
- La supresión del ánimo de lucro en la gestión.
- La conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas.
- La transformación del régimen financiero .
- La acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema; y
- La preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación.

De estos siete principios o directrices los tres primeros hacen referencia al tema de la gestión y de ellos debemos decir que si - bien la supresión del ánimo de lucro tuvo pleno éxito con el cese de las compañías mercantiles en la rama de accidentes de trabajo, la unidad aplicada a la gestión no pudo evitar la consagración de la duplicidad de entidades gestoras (Instituto Nacional de Previsión y Mutualidades Laborales), incrementadas con la aparición de los nuevos Regímenes Especiales, situación agravada, además con - la creación de los "Servicios Comunes" y su adscripción a aquellas. Sí hay que aplaudir, en cambio, la delimitación de sus respectivas competencias. Fué una lástima que no se llevase el principio de - unidad aplicado a la gestión, hasta sus últimas consecuencias, con el establecimiento de una entidad única que absorbiese o fusionase a las existentes; pero una vez más se puso de manifiesto que los - intereses partidistas o de grupo no están de acuerdo con el bien común.

La democratización o popularización de la gestión de la Seguridad Social fué uno de los puntos sustanciales subrayado por el Ministro de Trabajo en su discurso al Pleno de las Cortes; pero su desarrollo, en nuestra opinión, fué más retórico que práctico; es cierto que el principio estaba en el texto legal básico, mas sus aplicaciones concretas pudieron y debieron dar más juego a los interesados en la participación de la gestión.

El plazo de dos años señalado por la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, para la publicación del texto o textos articulados, fué prorrogado hasta el 30 de abril de 1966 por el Decreto-Ley 1/1966 de 12 de enero, por lo que aquéllos no fueron promulgados hasta el 21 de abril por sendos Decretos números 907 y 909, de dicha fecha, aprobatorios de los textos articulados primero y segundo, que recogieron el Derecho sustantivo de la Seguridad Social y el Derecho - adjetivo del trabajo o Procedimiento Laboral, respectivamente.

El texto básico se completa, a lo largo de los años que historiamos, con una producción normativa "en cascada" realmente extraordinaria: Decretos, Ordenes y Resoluciones que lo reglamentan y desarrollan; Leyes y Decretos-Leyes que lo modifican, tratando de perfeccionarlo.

El panorama legislativo de nuestra Seguridad Social es, en verdad, agobiante, y produce fatiga y desaliento a quien intenta sistematizarlo (92). La que sigue, quiere ser una historia-esquema de un período de inflación legislativa que no debe servir de ejemplo para el futuro.

#### 4.1. Normas básicas.

##### 4.1.1. Texto Articulado I de la Ley de Bases de la Seguridad Social.

Aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, articula el Decreto substantivo de la Seguridad Social establecido en la Ley de Bases 193/1963, de 28 de diciembre (93).

##### 4.1.2. Texto Articulado II de la Ley de Bases de la Seguridad Social.

Se aprueba por Decreto 909/1966, de 21 de abril y no es más que una nueva redacción del entonces vigente texto refundido de Procedimiento Laboral.

##### 4.1.3. Modificación de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, en materia de ordenación de los Servicios Sanitarios.

Se lleva a efecto por el Decreto-Ley 13/1971, de 22 de julio, mediante la adición de tres párrafos al número 2 del art. 110, quedando derogados los preceptos del capítulo IV del título II de la Ley de 21 de abril de 1966 y de sus disposiciones reglamentarias en cuanto se opongan a lo dispuesto por dicho Decreto-Ley.

4.1.4. Ley 24/1972, de 21 de junio, sobre financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.

Según se colige de su Exposición de Motivos, modifica la Ley de 21 de abril de 1966, principalmente, en los siguientes puntos :

- Adaptación de las cotizaciones a las retribuciones reales de los trabajadores.
- Perfeccionamiento del régimen de pensiones.
- Mejora del cuadro de prestaciones en general, y en particular, de las prestaciones por desempleo.
- Supresión de determinadas exclusiones.

4.1.5. Texto Articulado II de la Ley 24/1972, de 21 de junio.

Es aprobado por el Decreto 2381/1973, de 17 de agosto y vuelve a ser otra nueva redacción del vigente texto refundido de Procedimiento Laboral.

4.1.6. Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, aprueba este Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966 y de la Ley 24/1972, de 21 de junio, al que se incorporan preceptos, en materia de Seguridad Social, contenidos en otras disposiciones de igual rango.

4.1.7. Recaudación e Inspección en la Seguridad Social.

En cumplimiento del Acuerdo económico suscrito por el Gobierno y los Partidos Políticos con representación parlamentaria se promulga el Real Decreto-Ley 4/1978, de 24 de enero, con la finalidad de imprimir mayor eficacia a la recaudación e inspección de la Seguridad Social.

4.2. Normas reglamentarias de aplicación y desarrollo del Régimen General(94).

4.2.1. Campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación.

- Orden de 28 de diciembre de 1966. Campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en período voluntario.

- Orden de 26 de julio de 1.978. Da nueva redacción a determinados artículos de la Orden precedente.

4.2.2. Campo de aplicación.

- Decreto 573/1967, de 16 de marzo. Inclusión en el Régimen General de los reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos.

- Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto. Regula la Seguridad Social del Clero.

- Orden de 18 de diciembre de 1977. Desarrolla el Real Decreto anterior.

4.2.3. Situaciones asimiladas a la de alta.

Una Orden de 1 de septiembre de 1973 regula el Convenio Especial con las Entidades Gestoras.

Otra Orden de 7 de marzo de 1.978 autoriza a las Cortes para suscribir Convenio Especial con las correspondientes Entidades Gestoras de la Seguridad Social, a favor de los Diputados y Senadores que, durante su mandato y como consecuencia de su dedicación parlamentaria, causen baja en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social en el que previamente estuvieran afiliados y en situación de alta.

4.2.4. Cotización.

En este período se dictan diversas normas con duración anual o inferior al año.

El Decreto 1645/1972, de 23 de junio, aplica la



Ley 24/1972, en materia de cotización.

4.2.5. Recaudación.

- Orden de 20 de enero de 1.967. Normas para la coordinación del ingreso de las primas o cuotas del Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales con el de las restantes cuotas del Régimen General.

- Orden de 15 de noviembre de 1.975. Normas sobre ingreso separado de la parte de cuota correspondiente a las aportaciones de los trabajadores en el Régimen General.

- Real Decreto 249/1978, de 10 de febrero. Regula el excepcional sistema de pago aplazado de cuotas previsto en el Real Decreto-Ley 4/1978.

- Real Decreto 962/1978, de 14 de abril. Aplazamiento o fraccionamiento en el pago de cuotas y condonación del recargo de mora.

4.2.6. Prestaciones económicas.

- Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre. Reglamento General de prestaciones económicas.

- Decreto 1646/1972, de 23 de junio. Aplicación de la Ley 24/1972, en materia de prestaciones.

- Orden de 31 de julio de 1972. Normas de aplicación y desarrollo del anterior Decreto.

4.2.7. Asistencia sanitaria.

- Decreto 3157/1966, de 23 de diciembre. Regulación de la dispensación de las especialidades farmacéuticas.

- Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre. Prestaciones de asistencia sanitaria y ordenación de los servicios médicos.

- Orden de 28 de julio de 1.971. Jerarquización de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

- Real Decreto 383/1977, de 18 de febrero. Reestructuración de la prestación farmacéutica.

- Orden de 17 de junio de 1.977. Desarrolla determinados artículos del Real Decreto anterior.

#### 4.2.8. Incapacidad laboral transitoria.

- Orden de 13 de octubre de 1.967. Normas para la aplicación y desarrollo de la prestación por incapacidad laboral transitoria.

- Orden de 22 de enero de 1.973. Modifica parcialmente la disposición anterior.

#### 4.2.9. Invalidez.

- Orden de 15 de abril de 1.969. Normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones por invalidez.

- Decreto 394/1974, de 31 de enero. Dicta normas en materia de invalidez permanente.

#### 4.2.10. Jubilación.

- Orden de 18 de enero de 1.967. Normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de Vejez (hoy, jubilación).

- Decreto 1562/1967, de 6 de julio. Unifica para todas las Mutualidades Laborales la escala de porcentajes profesionales para la determinación de la pensión de Vejez.

#### 4.2.11. Muerte y supervivencia.

- Orden de 13 de febrero de 1.967. Normas de aplicación y desarrollo de las prestaciones de muerte y supervivencia.

#### 4.2.12. Protección a la familia.

- Orden de 28 de diciembre de 1.966. Normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de protección a la familia.

- Decreto 55/1971, de 5 de enero. Incremento de

las asignaciones periódicas de protección a la familia.

4.2.13. Desempleo.

- Orden de 5 de mayo de 1.967. Normas de aplicación y desarrollo de las prestaciones por desempleo.

- Real Decreto-Ley 15/1976, de 10 de agosto. Modifica la base de cotización y perfecciona la acción protectora por desempleo.

- Orden de 19 de mayo de 1.977. Desempleo de los trabajadores de temporada.

- Real Decreto-Ley 44/1.977, de 21 de diciembre, sobre ampliación del plazo de percepción de las prestaciones por desempleo, en supuestos excepcionales.

4.2.14. Asistencia Social.

- Orden de 21 de abril de 1.967. Normas para la aplicación y desarrollo de la asistencia social en el Régimen General.

- Orden de 1 de diciembre de 1.976. Sustituye y deroga a la Orden anterior.

4.2.15. Créditos Laborales.

- Orden de 26 de mayo de 1.969. Regula la concesión de créditos laborales por las Mutualidades Laborales.

4.2.16. Mejoras voluntarias.

- Orden de 28 de diciembre de 1.966. Se regulan las mejoras voluntarias de la acción protectora del Régimen General.

4.2.17. Faltas y Sanciones.

- Decreto 2892/1.970, de 12 de septiembre.  
Aprueba el Reglamento General de Faltas y Sanciones.

#### 4.3. Disposiciones sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

##### 4.3.1. Normas comunes a unos y otras.

- Orden de 27 de abril de 1966. Establece las normas sobre aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- Decreto 3156/1966, de 23 de diciembre. Se establecen las tarifas de primas para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- Decreto 2343/1967, de 21 de septiembre. Revisa la tarifa de primas establecida por el Decreto anterior.

- Decreto 1875/1968, de 27 de julio. Deroga el art.2º del Decreto 3156/1966, de 23 de diciembre, por el que se establecieron primas adicionales para la cotización por enfermedades profesionales.

- Orden de 5 de abril de 1974. Aprueba el Baremo por el que se determinan las lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo no invalidante, por accidente de trabajo o enfermedad profesional, y las indemnizaciones correspondientes.

- Real Decreto 2765/1976, de 12 de noviembre. Protección de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales producidos con ocasión o por consecuencia de prestaciones personales obligatorias.

##### 4.3.2. Accidentes de Trabajo.

- Orden de 23 de diciembre de 1971. Protección de la Seguridad Social a los emigrantes españoles por los accidentes sufridos durante el viaje de salida o de regreso al territorio nacional.

#### 4.3.3. Enfermedades profesionales.

Empezaremos diciendo que el Reglamento de Enfermedades Profesionales, aprobado por Orden de 9 de mayo de 1962, sufre muchas y profundas modificaciones a partir de 1963, de las que no hacemos mención especial en aras de la brevedad.

Por otra parte, se incluyen nuevas enfermedades en el cuadro anexo al Decreto 792/1961, de 13 de abril, tales como la bagazosis (Orden de 9 de abril de 1965) y la hepatitis vírica (Orden de 1 de marzo de 1977).

Se dictan normas médicas reglamentarias (Orden de 15 de diciembre de 1965, complementaria de la de 12 de enero de 1963) por las que han de regirse los reconocimientos, diagnósticos y calificación de determinadas enfermedades profesionales.

Señalemos, en fin, que el Real Decreto 1995/1978, de 12 de mayo, aprueba un nuevo cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de la Seguridad Social, derogando el cuadro anterior, anexo al Decreto 792/1961, de 13 de abril, y disposiciones complementarias al mismo.

#### 4.4. Régimen económico-financiero.

- Decreto 3159/1966, de 23 de diciembre. Aprueba el Reglamento General por el que se regula el régimen económico-financiero del Régimen General.

- Orden de 28 de julio de 1971. Desarrolla el artº.7 del Decreto precedente.

#### 4.5. Entidades Gestoras del Régimen General.

La tendencia a la unidad, proclamada como uno de los principios de la nueva Ley de Bases, no se traduce en materia de gestión, sino en la consagración de la dualidad de Organismos ya existentes -INP y Mutualidades Laborales-, pues aunque el artº. 194 habla de las Federaciones obligatorias, éstas no tuvieron posterior confirmación y desarrollo reglamentario.

Lo que si cabe elogiar del texto legal es la determinación de competencias de ambos entes gestores, tendente a evitar una duplicidad de actuaciones. A la vista de los arts. 196 y 197 de la Ley vigente puede afirmarse que la competencia de las entidades de gestión ha dejado de ser concurrente para convertirse en excluyente.

Ello no obstante, pensamos nosotros, que, razones políticas aparte, lo más adecuado, técnicamente, hubiese sido el establecimiento de un único Organismo gestor, bien mutualizando el INP, ya institucionalizando las Mutualidades Laborales, lo que habría evitado la dispersión de energías personales y materiales y la posterior creación de nuevas entidades gestoras para los futuros Regímenes Especiales, haciendo cada vez más difícil e irrealizable la deseada meta de alcanzar el principio de unidad en la gestión.

#### 4.5.1. Instituto Nacional de Previsión.

Manifestación un tanto tímida de la "democratización" de la gestión es la Orden de 17 de julio de 1968 que regula la composición, competencia y funciones de los órganos colegiados de gobierno del INP. Esta norma, modificada parcialmente por diversas Ordenes ministeriales, continuó siendo el derecho vigente de la organización hasta fechas no lejanas.

La composición y funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno del INP en las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla fue regulada por la Orden de 20 de enero de 1973.

Una Orden de 11 de marzo de 1978 crea el cargo de Delegado General Adjunto para Programas de Salud en la Delegación General del INP.

Un nuevo Estatuto de Personal se aprueba por Orden de 30 de enero de 1965, que sustituye al de 4 de octubre de 1959, y sustituido a su vez, primeramente, por el aprobado por

Orden de 31 de octubre de 1970, y después, por el Estatuto vigente (Orden de 28 de octubre de 1978).

La Caja de Seguros Sociales de Guinea Ecuatorial queda integrada en el Instituto Nacional de Previsión mediante el Decreto 1869/1968, de 27 de julio, desarrollado por Orden de 27 de enero de 1970. El Real Decreto 2397/1976, de 1 de octubre, sobre garantía de los derechos de los españoles en la referida Caja se complementa con la Orden de 24 de diciembre siguiente, que regula el procedimiento para acreditar los períodos cotizados.

#### 4.5.2. Mutualidades Laborales.

El INP es unidad; por el contrario, el Mutualismo es pluralidad. Nótese como el propio art. 194 de la Ley General de la Seguridad Social, al enumerar las Entidades Gestoras del Régimen General, emplea el singular el para referirse al Instituto y el plural las a las Mutualidades Laborales.

Consecuencia de su distinta naturaleza, no sólo legal, sino también real, es que el crecimiento de ambas instituciones ha sido absolutamente dispar; así, mientras el INP creció incrementando sus funciones, pero manteniendo la unidad del órgano, el crecimiento de las Mutualidades Laborales no ha sido tan sólo funcional o de aumento de atribuciones, sino, especialmente, de creación de nuevos organismos mutualistas con tendencia a la autonomía y subsiguiente vida propia e independiente. En otras palabras, el INP ha tenido a lo largo de su historia un desarrollo funcional, en tanto que en las Mutualidades Laborales se ha manifestado un crecimiento orgánico (95).

En este período, la Administración se da cuenta de que la unidad aplicada a la gestión, uno de los pilares de la reforma, puede hundirse y trata, por tanto, de salvarla a través

de una serie de normas cuya finalidad es frenar la dispersión.

Esta vuelta a la unidad, diríase mejor a la atenuación de la pluralidad, se evidencia en una quíntuple acción normativa :

a) Disolución de entidades mutualistas y su integración en otras. Son ejemplo de esta postura legislativa las siguientes disposiciones :

- Orden de 21 de diciembre de 1966, que dispone la disolución de las Mutualidades Laborales Harinera, Minas Metálicas, Minas de Ploma, Panadería y Papelera y su integración en otras Entidades Gestoras del Régimen General de la Seguridad Social.

- Orden de 18 de septiembre de 1972, que disuelve la Mutualidad del Servicio de Trabajo de los Mercados Centrales y Estaciones de Servicio de Barcelona e integra su colectivo en la Mutualidad Laboral de Comercio.

- Orden de 29 de septiembre de 1976, por la que se dispone la disolución de la Mutualidad Laboral del Servicio de Pompas Fúnebres de Barcelona y la integración de su colectivo en la Mutualidad Laboral de Transportes.

- Orden de 3 de diciembre de 1976, sobre disolución de la Caja de Previsión Laboral "Máquinas de coser Alfa, S.A." e integración de su colectivo en la Mutualidad Laboral Siderometalúrgica de San Sebastián.

Y así numerosas Ordenes sobre integración de Mutualidades y Cajas de Empresa que tengan la condición de Instituciones de Previsión Laboral, lógica consecuencia del mandato imperativo contenido en la disposición transitoria 5ª.10 de la Ley de Seguridad Social de 1966, reiterado en la disposición transitoria 6ª.6 de la Ley General de 1974.



b) Incorporación del personal de las Cajas de Jubilaciones y Subsidios al Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral. El personal de la Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana se incluye por una Orden de 30 de junio de 1965 y el perteneciente a la Caja de Jubilaciones y Subsidios Textil de Barcelona por Circular 22/1969, de 24 de septiembre, que transmite Resolución de 22 de septiembre de 1969.

Si la anterior incorporación lo fue con carácter obligatorio, en cambio la Orden de 2 de octubre de 1978 faculta al personal de determinadas Mutualidades de Previsión Laboral y de la Mutualidad Laboral de Trabajadores Españoles en Gibraltar para acogerse al régimen jurídico del Estatuto de Funcionarios del Mutualismo Laboral.

c) Regulación por Decreto 3527/1974, de 20 de diciembre, del Mutualismo Laboral, como "conjunto orgánico de Entidades, Servicios y Organismos que participan o intervienen en la gestión del Sistema de la Seguridad Social".

A partir de la vigencia de este Decreto, el Servicio del Mutualismo Laboral, "Entidad de Derecho Público, dotada de personalidad jurídica propia" tiene "la naturaleza y privilegios atribuidos a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social" (art. único, apartado c).

d) Creación de nuevas Mutualidades e integración de otras.

Esta importante "concentración" de Mutualidades Laborales se lleva a término por Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre. Es interesante, destacar, asimismo, que el art. 2º del meritado Decreto atribuye al Instituto Nacional de Previsión la gestión de las contingencias de la acción protectora de los Regímenes Especiales que en el mismo se consignan.

Estas son las catorce Mutualidades Laborales referenciadas en el art.12 de la precitada norma legal :

- Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón.
- Mutualidad Laboral de Industrias Químicas.
- Mutualidad Laboral Siderometalúrgica.
- Mutualidad Laboral de Alimentación y Bebidas.
- Mutualidad Laboral del Cuero, Calzado y Vestido.
- Mutualidad Laboral de la Madera.
- Mutualidad Laboral de Comercio y Hostelería.
- Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones.
- Mutualidad Laboral de Instituciones Financieras y de Seguros.
- Mutualidad Laboral de Trabajadores de la Defensa Nacional.
- Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos.
- Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos.
- Mutualidad Laboral de Actividades Diversas.
- Mutualidad Laboral de la Construcción.

Las referidas Mutualidades tendrán la consideración de Entidades Gestoras del Sistema de Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el número 2 del art.39 de la vigente Ley General de la Seguridad Social, y quedan adscritas al entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social a través del Servicio del Mutualismo Laboral, a quien corresponde la dirección, vigilancia y tutela de las mismas.

e) Unificación de pensiones de la misma clase a cargo de Mutualidades Laborales Gestoras del Régimen General de la Seguridad Social. Establecida y regulada por la Orden de 19 de diciembre de 1977 es otro paso hacia la tendencia unificadora.

Sobre Mutualismo Laboral, además de lo que dejamos dicho, cabe destacar las siguientes normas :

- Orden de 26 de julio de 1972. Dispone la incorporación en calidad de Vocales natos a los Organos de Gobierno de las Mutualidades Laborales, de los pensionistas de Invalidez Permanente debida a accidente de trabajo o enfermedad profesional.

- Orden de 12 de febrero de 1975. Aprueba el Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral. Modificado, en determinadas materias, por la Orden de 10 de octubre de 1977.

- Orden de 30 de marzo de 1977. Aprueba el vigente Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral, que sustituye al aprobado por Orden de 31 de julio de 1970, que a su vez había derogado al de 31 de julio de 1959. El nuevo Estatuto ha sido modificado por Ordenes de 20 de mayo y 10 de octubre, ambas de 1977 y de 10 de abril de 1978.

- Orden de 13 de octubre de 1977. Constituye, con carácter provisional y transitorio, los Organos de Gobierno de las Mutualidades Laborales, creadas por Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre.

#### 4.5.3. Organos Colegiados de las Entidades Gestoras.

El Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, dejó sin efecto la sindicación que con carácter obligatorio se establecía para empresarios, técnicos y trabajadores en la Ley 2/1971, de 17 de febrero. Pues bien, de conformidad con dicho precepto legal, el Real Decreto 1837/1977, de 11 de julio, dispuso

el cese de los vocales electivos (empresarios y trabajadores) en los órganos colegiados de Gobierno, y en su caso, consultivos, de las Entidades Gestoras y Servicios de la Seguridad Social. Transitoriamente, dichos órganos de gobierno quedarán válidamente constituidos por los restantes vocales.

#### 4.6. Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

El Reglamento General para el Régimen, Gobierno y Servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social se aprueba por Orden de 7 de julio de 1972 y se modifica por otra de 27 de junio de 1973.

La jerarquización de los servicios de las instituciones sanitarias se regula por el Decreto 1872/1971, de 23 de julio y la Orden del 28 del mismo mes y año. Estos dos textos legales se complementan con la Orden de 7 de julio de 1972, que también en su articulado recoge la problemática de la jerarquización.

En materia de personal se aprueban tres Estatutos :

- Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre, y modificado sucesivamente por Decretos 1873/1971, de 23 de julio, 1376/1972, de 20 de abril, 1033/1976, de 9 de abril, 701/1977, de 28 de marzo y 3110/1977, de 28 de octubre, desarrollado este último Decreto por una Orden de 9 de diciembre de 1977. La Orden de 26 de noviembre de 1976 regula el procedimiento de provisión de vacantes del personal facultativo de la Seguridad Social.

- Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social. Esta norma estatutaria se aprueba por Orden de 26 de abril de 1973 y deroga las Ordenes ministeriales de 16 de junio y 22 de abril (dos Ordenes de la misma fecha) de 1967, por las que se habían aprobado los

Estatutos jurídicos de los Practicantes Ayudantes Sanitarios, Enfermeras y Matronas Ayudantes Técnicos Sanitarios Femeninos en posesión del Diploma de Asistencia Obstétrica de la Seguridad Social. Este Estatuto de 1973 se modifica por Ordenes de 18 de diciembre de 1976, 13 de marzo de 1977 y 31 de agosto de 1978.

- Estatuto de Personal no sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. La Orden de 5 de julio de 1971, aprobatoria de este Estatuto, deroga expresamente la de 28 de junio de 1968, por la que se había aprobado el Reglamento de Personal de Servicios Especiales, de Oficio y Subalterno de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. El Estatuto de Personal no sanitario se modifica posteriormente por las Ordenes de 30 de marzo de 1973, 30 de julio de 1975, 18 de diciembre de 1976 y 27 de julio y 31 de agosto, ambas de 1978.

Sobre los Médicos internos y residentes (MIR) se dictan normas por una Orden de 28 de julio de 1971, derogada expresamente por la asimismo Orden ministerial de 9 de diciembre de 1977, reguladora de la formación de postgraduados en las Instituciones de la Seguridad Social, Administración Institucional y otros Centros Hospitalarios.

#### 4.7. Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

##### 4.7.1. Régimen Especial Agrario (96).

- Ley 38/1966, de 31 de mayo. Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. En virtud de lo dispuesto en su disposición final sexta la actual Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria se denominará en lo sucesivo "Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social".

- Decreto 309/1967, de 23 de febrero. Aprueba el Reglamento General de la Ley 38/1966.

- Orden de 17 de julio de 1968. Constitución, régimen orgánico y funcionamiento de la Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social.

- Ley 41/1970, de 22 de diciembre. Perfecciona la acción protectora y modifica la financiación del Régimen Especial Agrario.

- Decreto 2123/1971, de 23 de julio. Aprueba el Texto refundido de las Leyes 38/1966 y 41/1970, quedando derogadas ambas.

- Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre. Aprobatorio del Reglamento General del Texto refundido anterior.

- Orden de 20 de octubre de 1973. Regula la constitución, régimen orgánico y funcionamiento de la Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social. Queda derogada expresamente la Orden de 17 de julio de 1968.

- Ley 20/1975, de 2 de mayo. Se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia y a sus pensionistas del Régimen Especial Agrario.

- Decreto 1118/1975, de 2 de mayo. Establece la "Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de la Agricultura" y su integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Esta Mutualidad queda suprimida e integrada en la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos en virtud del art. 1º, 1, 11 del Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre.

La gestión del Régimen Especial Agrario se efectuará por la "Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social", con plena capacidad jurídica, que estará adscrita orgánicamente al Instituto Nacional de Previsión.

#### 4.7.2. Régimen Especial de los Trabajadores del Mar (97).

##### 4.7.2.1. Normas reguladoras.

Son fundamentalmente dos : El Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes 116/1969, de 30 de diciembre y 24/1972, de 21 de junio, y el Decreto 1867/1970, de 9 de julio, aprobatorio del Reglamento General de la Ley 116/1969, pero que continúa vigente en tanto no se oponga a los preceptos del Texto refundido.

##### 4.7.2.2. Crédito Social Pesquero.

El Decreto-Ley 15/1964, de 23 de julio crea el Crédito Social Pesquero por transformación de la hasta ahora "Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero" y como continuador de la misma.

##### 4.7.2.3. Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura.

Se integra en el Montepío Marítimo Nacional por virtud de lo establecido en la Orden de 14 de octubre de 1966.

##### 4.7.2.4. Montepío Marítimo Nacional.

Por Orden de 30 de marzo de 1973, se suprime la contribución económica denominada "Día de haber" establecida en los Estatutos de este Montepío.

##### 4.7.2.5. Instituto Social de la Marina.

El Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, por el que se reorganiza la Administración Civil para reducir el gasto público, suprime la Dirección General del Instituto Social de la Marina.

Las funciones del Presidente-Delegado son reguladas por el Decreto 520/1968, de 14 de marzo.

Dos Ordenes de la misma fecha (2 de enero de 1971) se refieren al Instituto : una, regula sus Servicios Centrales; otra, la composición, competencia y funciones de los órganos de gobierno. Esta última se modifica por Orden de 24 de junio de 1971 y ambas por la Orden de 29 de febrero de 1972.

El Servicio Central se reestructura por Orden de 26 de agosto de 1978.

Recordemos, en fin, que de conformidad con el art. 45.1 del Texto Refundido aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, "el Instituto Social de la Marina, con independencia del cumplimiento de todos los demás fines que le atribuye su Ley fundacional y manteniendo la debida separación de recursos, realizará la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social, incluida la de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, teniendo a estos efectos el carácter de Entidad Gestora de la Seguridad Social".

#### 4.7.2.6. Estatuto de Personal.

El Estatuto de Personal del Instituto Social de la Marina fue aprobado por Orden de 22 de abril de 1971.

#### 4.7.2.7. Cofradías de Pescadores.

Su constitución y reconocimiento se regula por Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, desarrollado por la Orden de 31 de agosto del mismo año.

Las Cofradías de Pescadores, según el art. 2.1.b) del Real Decreto 670/1978, colaborarán con el Ins-



tituto Social de la Marina, bajo las directrices de éste, dentro de la normativa reguladora de dicho Instituto.

#### 4.7.3. Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos (98).

• Decreto 2530/1970, de 20 de agosto. Regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos.

- Orden de 24 de septiembre de 1970. Dicta normas para la aplicación y desarrollo del Decreto anterior.

- Real Decreto 2398/1976, de 1 de octubre. Perfecciona este Régimen Especial.

- Real Decreto 1074/1977, de 23 de abril. Da nueva redacción al art. 27 (alcance de la acción protectora) del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto.

- Real Decreto 2649/1978, de 29 de septiembre. Incorpora al Régimen Especial de los trabajadores autónomos a los Farmacéuticos, titulares de oficinas de farmacia.

La gestión de este Régimen Especial corresponde a la "Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos", integrada por la Mutualidad Laboral de Autónomos de Consumo, Mutualidad Laboral de Autónomos de la Industria, Mutualidad Laboral de Autónomos de Servicios y Mutualidad Laboral de Autónomos de la Agricultura. Así lo establece el art.12, 1.11 del Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre.

#### 4.7.4. Régimen Especial de los Empleados de Hogar.

Regulado por el Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, con el nombre de "Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico", el propio Decreto admite implícitamente un cambio de denominación, pues al referirse a la enti

dad gestora lo hace con el nombre de "Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar" (art. 39), criterio que ratifica la Orden de 11 de agosto de 1970 sobre constitución, régimen orgánico y funcionamiento de dicha Mutualidad Nacional. Posteriormente el Real Decreto 825/1976, de 22 de abril, regula la cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar.

La Gestión de este Régimen Especial se efectuará por la Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar, adscrita orgánicamente al Instituto Nacional de Previsión.

#### 4.7.5. Régimen Especial de los Estudiantes.

No existe con esta denominación, y así con la del Seguro Escolar que le había dado la Ley de 17 de julio de 1953.

Durante estos años los Estatutos de la Mutualidad, por diferentes Decretos y Ordenes, amplían su campo de aplicación, tanto a estudiantes españoles (alumnos de las Escuelas de Formación Profesional, estudiantes en situación de prácticas en las Empresas, etc.) como extranjeros (estudiantes guineanos, marroquíes e iraquíes, entre otros).

La aplicación de este Seguro continúa siendo competencia de la Mutualidad del Seguro Escolar, cuya administración queda encomendada al Instituto Nacional de Previsión.

#### 4.7.6. Régimen Especial de los Representantes de Comercio (99).

Son, en primer lugar, el Decreto 2180/1967, de 19 de agosto y la Orden de 28 de diciembre de 1967 los reguladores, respectivamente, de este Régimen Especial y de su entidad gestora la Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Representantes de Comercio.

Ocho años más tarde ambos preceptos son sustituidos por otros dos nuevos : el Decreto 2409/1975, de 23 de agosto y la Orden de 24 de enero de 1976, modificados parcialmente por disposiciones ulteriores, tales como el Real Decreto 961/1978, de 14 de abril y la Orden de 8 de mayo de 1978.

La gestión de este Régimen Especial estaba atribuida a la Mutualidad Laboral de los Representantes de Comercio, pero ésta fue suprimida e integrada en la Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos en virtud de lo dispuesto en el artº. 1º, 1, 12 del ya citado Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre.

#### 4.7.7. Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios (100).

Establecido por el Decreto 1495/1967, de 6 de julio, amplía su campo de aplicación con la incorporación de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles y sus trabajadores (Decreto 1496/1967, de 13 de julio) y FEVE y las Compañías Concesionarias de Ferrocarriles de uso público y los trabajadores al servicio de ambos (Decreto 3190/1969, de 18 de diciembre).

La Orden de 13 de febrero de 1968, reguló la constitución, régimen orgánico y funcionamiento de la Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Trabajadores Ferroviarios hasta que fue sustituida y derogada por la Orden de 11 de julio de 1970.

La norma básica vigente es el Decreto 2824/1974, de 9 de agosto, aprobatorio de su Texto Refundido.

La entidad gestora de este Régimen Especial fue la "Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Trabajadores Ferroviarios" hasta su integración en la Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones, en méritos de lo dispuesto en el art. 1º, 1, 8 del Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre.

#### 4.7.8. Régimen Especial de la Minería del Carbón (101).

Por Decreto 574/1967, de 23 de marzo, se dispuso la creación de una Comisión Interministerial para efectuar los estudios previos al establecimiento de un Régimen Especial para esta actividad minera. Fruto de los estudios realizados y de las conclusiones adoptadas por dicha Comisión, fue el Decreto 384/1969, de 17 de marzo, aprobatorio del Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, desarrollado por Orden de 20 de junio del mismo año.

El Decreto 298/1973, de 8 de febrero, actualiza este Régimen Especial, y la Orden de 3 de abril siguiente dicta las normas para la aplicación y desarrollo del Decreto anterior.

La gestión de este Régimen Especial fue encomendada por el art. 13 del Decreto actualizador al Instituto Nacional de Previsión, las Mutualidades Laborales del Carbón, sus organizaciones federativas y las de compensación económica de las Mutualidades Laborales.

Ha de aclararse que el art. 12, 1, 1 del Decreto 2546/1977, de 6 de octubre, creó junto con otras, la "Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón", con sede en Oviedo, en la que quedaron integrados la Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana (Mutualidad Laboral), Mutualidad Laboral del Carbón de Centro-Levante y Mutualidad Laboral del Carbón del Sur.

Señalemos para conducir este epígrafe que una Orden de 31 de marzo de 1.971, había reestructurado la "Caja de Auxilio por Accidentes en la Industria Minera de Asturias", dependiente de la entonces Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana.

#### 4.7.9. Régimen Especial de los Artistas (102).

Su establecimiento tiene lugar por el Decreto 635/

1970, de 12 de marzo.

Actualmente se halla regulado por el Decreto 2133/1975, de 24 de julio, que derogó el anterior, y por la Orden de 29 de noviembre del mismo año.

El art. 33 del Decreto últimamente citado atribuyó la gestión a la "Mutualidad Laboral de Artistas", "corporación de derecho público, con plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines", según reza el párrafo 1º del siguiente art. 34.

La Mutualidad Laboral de Artistas quedó suprimida e integrada en la Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos, por disponerlo así el art. 1º, 1, 12 del varias veces referenciado Real Decreto 2564/1977.

#### 4.7.10. Régimen Especial de los Escritores de Libros(103).

Se establece y regula por el Decreto 3262/1970, de 29 de octubre, desarrollado por la Orden de 27 de junio de 1972.

Complementan la normativa anterior, dos Reales Decretos del mismo mes y año : el Real Decreto 1111/1978, de 2 de mayo, que amplía el campo de aplicación y el Real Decreto 1529/1978 de 19 de mayo, por el que se incluye la asistencia sanitaria como mejora voluntaria.

La Entidad Gestora de este Régimen Especial era, según el Art. 32 del Decreto 3262/1970, la Mutualidad Laboral de Escritores de Libros, hasta su integración en la Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos, como consecuencia de lo establecido en el art. 1º, 1, 12 del Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre.

#### 4.7.11. Régimen Especial de los Toreros (104).

Su trayectoria legislativa es muy breve; establecido por el Decreto 1600/1972, de 8 de junio, anulado por la Sen

tencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1976, y nuevamente regulado por el Real Decreto 833/1978, de 27 de marzo.

La Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos era la entidad gestora del Régimen Especial de los Toreros.

#### 4.8. Seguridad Social de los Funcionarios Públicos (105).

##### 4.8.1. Régimen Especial de los Funcionarios Civiles del Estado.

Entre las múltiples normas que regulan esta materia hay tres cuya cita no puede faltar : La Ley 29/1975, de 27 de junio por la que se establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado; el Decreto 843/1976, de 18 de marzo, aprobatorio del Reglamento General del Mutualismo Administrativo, y el Real Decreto 143/1977, de 21 de enero, que regula la estructura y funciones de los órganos de la Mutualidad General.

Además, no puede olvidarse la existencia de varias disposiciones, que se refieren a los otros dos mecanismos de cobertura : el de los Derechos Pasivos y el de la Ayuda Familiar.

El Sistema de Mutualismo Administrativo se gestiona y presta a través de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), dependiente de la Presidencia del Gobierno.

##### 4.8.2. Régimen Especial de la Seguridad Social del perso nal al servicio de la Administración de Justicia.

Creado y regulado por el Real Decreto Ley 16/1978, de 7 de junio, se complementa con estas dos disposiciones:

- Orden de 3 de octubre de 1978, que dicta normas

para la puesta en funcionamiento de la Mutualidad General Judicial.

- Real Decreto 3283/1978, de 3 de noviembre, aprobatorio del Reglamento de la Mutualidad General Judicial.

La gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia se realizará por la Mutualidad General Judicial.

4.8.3. Régimen Especial de las Fuerzas Armadas (106).

Queda establecido por la Ley 28/1975, de 27 de junio y su Reglamento General es aprobado por el Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre.

El órgano de gestión de este Régimen Especial es el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS).

4.8.4. Funcionarios de Empleo (107).

Los funcionarios de empleo pueden ser, como se sabe, eventuales o interinos.

En materia de Seguridad Social se han dictado las siguientes disposiciones :

- Decreto-Ley 10/1965, de 23 de septiembre, sobre derechos pasivos y de Seguridad Social de funcionarios de empleo.

- Orden de 28 de abril de 1967, para la aplicación de la Ley de Seguridad Social a los funcionarios interinos.

- Orden de 12 de febrero de 1.971, sobre prestaciones de protección a la familia a los funcionarios de empleo interinos nombrados a partir de 1º de enero de 1970.

- Orden de 3 de septiembre de 1.973, reguladora del Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de empleo eventuales.

Los funcionarios interinos a que se refiere el

art. 12 del Decreto-Ley 10/1965, de 23 de septiembre quedan obligatoriamente incluidos en el campo de aplicación del Mutualismo Administrativo, según dispone el art. 32 del Real Decreto 843/1976.

#### 4.8.5. Personal contratado para colaboración temporal.

La naturaleza jurídica que liga al personal contratado -no trabajador- con la Administración está sometida al Derecho Administrativo. Ello no obstante, el art. 17 del Decreto 1742/1966, de 30 de junio, que regula la contratación de personal por la Administración Civil del Estado, establece en forma imperativa que "el personal contratado para colaboración temporal deberá ser afiliado a la Seguridad Social y Mutualismo Laboral, corriendo a su cargo la cuota del productor y sin que en ningún caso le alcance el Seguro de Desempleo". (108).

#### 4.8.6. Previsión de los funcionarios de la Administración Local.

La Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local estrena nuevos Estatutos, aprobados por una Orden de 9 de diciembre de 1975.

Interesante y de gran trascendencia es el Real Decreto 2175/1978, de 25 de agosto, por el que se establece el cómputo recíproco de cotización entre la Mutuality Nacional de Previsión de Administración Local y diversos regímenes del Sistema de la Seguridad Social. Dispone su art. 12 que el régimen que gestiona dicha Mutuality se asimila al Régimen Especial de la Seguridad Social a los solos efectos de lo dispuesto en el referido Real Decreto.

#### 4.9. Supuestos Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

##### 4.9.1. Personal al servicio de la extinta Organización



### Sindical.

El Decreto 1116/1975, de 2 de mayo, incluye en el Régimen General de la Seguridad Social el personal al servicio de la entonces Organización Sindical, hoy encuadrado en el Organismo autónomo "Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales".

#### 4.9.2. Funcionarios de Entidades Estatales Autónomas.

La Resolución de la Dirección General de Previsión de 10 de abril de 1967, dispone que en tanto se regule el Régimen Especial previsto para los funcionarios de Entidades Estatales Autónomas "el personal comprendido en el mismo continuará rigiéndose por las normas relativas al Régimen General de la Seguridad Social".

#### 4.9.3. Socios Trabajadores de Cooperativas de Producción.

La norma reguladora de su Seguridad Social fue el Decreto 2566/1971, de 13 de agosto, que hay que entender derogado por el art. 48.4 de la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas. Con fecha 17 de diciembre de 1975 se dicta una Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social sobre el encuadramiento de los socios trabajadores de Cooperativas de producción en las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos. Recuérdese que, a partir de la vigencia del Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre, dichas Mutualidades quedaron integradas en una única Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos.

#### 4.9.4. Personal civil no funcionario dependiente de Establecimientos militares.

##### 4.9.4.1. Mutualidad Laboral del Ejército.

Fue creada por el Decreto 2528/1970, de

22 de agosto, y regulada su constitución, régimen orgánico y funcionamiento por la Orden de 20 de octubre de 1.970.

La Orden de 20 de enero de 1971 disuelve el "Montepío de Previsión Social de Productores Civiles del Ejército", subrogándose en sus derechos y obligaciones la Mutualidad Laboral del Ejército.

La Circular 75/1972, de 26 de julio, transcribe Resolución por la que se dispone que el personal de plantilla de la Mutualidad Laboral del Ejército se regirá por el Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral.

#### 4.9.4.2. Mutualidad Laboral del Aire.

Sigue una trayectoria legislativa paralela a la Mutualidad Laboral del Ejército : Creación (Orden de 24 de noviembre de 1971), regulación (Orden de 18 de abril de 1972) y aplicación a su personal de plantilla del Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral (Circular 76/1972, de 26 de julio).

#### 4.9.4.3. Mutualidad Laboral de Trabajadores de la Defensa Nacional.

Creada por el art. 1º, 1, 10 del Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre, en ella se integraron la Mutualidad Laboral del Ejército y la Mutualidad Laboral del Aire.

#### 4.10. Sistemas Especiales.

##### 4.10.1. Sistema Especial de la Resina.

- Orden de 3 de septiembre de 1973. Dicta las normas reguladoras de este Sistema Especial, derogando la Orden de 17 de marzo de 1953.

- Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 4 de septiembre de 1973. Establece las normas de procedimiento para la aplicación y desarrollo del Sistema Es-

pecial de la Industria Resinera.

4.10.2. Sistema Especial de Conservas Vegetales.

- Orden de 13 de febrero de 1974. Regula el Sistema Especial de Conservas Vegetales, quedando derogada la Orden de 20 de agosto de 1965.

- Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 29 de marzo de 1974. Dicta normas de procedimiento para este Sistema Especial.

4.10.3. Sistema Especial de Frutas y Hortalizas.

- Orden de 3 de mayo de 1971. Establece el Sistema Especial de Frutas y Hortalizas. Quedan derogadas todas las disposiciones reguladoras de los Sistemas Especiales de Frutos Cítricos y Empaquetado de Frutas de Canarias.

- Resolución de 13 de agosto de 1971, de la Dirección General de la Seguridad Social. Dicta normas de aplicación y desarrollo del Sistema Especial de Frutas y Hortalizas.

- Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 30 de noviembre de 1971. Modifica los puntos 7 y 9 de la Resolución anterior.

- Resolución de la Dirección General de Prestaciones de 14 de abril de 1978. Extiende la aplicación del Sistema Especial para Empresas de Manipulado y Envasado de Frutas y Hortalizas, a la provincia de Huesca.

4.10.4. Sistema Especial para las tareas de manipulado y empaquetado de tomate fresco.

Se crea y regula por la Orden de 24 de julio de 1976.

4.10.5. Sistema Especial para los servicios extraordinarios de la industria de Hostelería.

Se establece por una Orden de 10 de septiembre

de 1973, cuyo art. 12 fue modificado por la asimismo Orden ministerial de 16 de febrero de 1974.

4.10.6. Sistema Especial para las Empresas de exhibición cinematográfica.

No es propiamente un Sistema Especial, sino un procedimiento especial de afiliación, altas y bajas y cotización aplicable solamente a las Empresas de exhibición cinematográfica, cuya plantilla no trabaje todos los días de la semana. Fue establecido por la Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 26 de noviembre de 1971.

4.10.7. Estibadores portuarios.

La Orden de 31 de marzo de 1967 mantiene el Sistema Especial existente para los trabajadores portuarios, pero hay que tener en cuenta que el art. 2º de la Ley 116/1969, de 30 de diciembre, sobre Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, incluye los "trabajos de estibadores portuarios" en el campo de aplicación de dicho Régimen Especial, criterio ratificado igualmente por el art. 2º del Texto refundido vigente, aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto. Por consiguiente, creemos que ya no existe como Sistema Especial el de los trabajadores portuarios, al estar incluidos éstos, por disposición expresa de la Ley, en el ámbito subjetivo del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

4.11. Normas comunes y de coordinación del Sistema de la Seguridad Social.

4.11.1. Cómpu to recíproco de cotizaciones.

- Decreto 2957/1973, de 16 de noviembre. Cómputo recíproco de cotizaciones en el Sistema de la Seguridad Social.

#### 4.11.2. Revalorización de pensiones.

La revalorización y mejora de pensiones se viene realizando, sucesivamente, a través de distintos Decretos y Ordenes; los últimamente dictados en este período son el Real Decreto 85/1978, de 24 de enero sobre revalorización de pensiones y la Orden de la misma fecha sobre mejoras de pensiones.

#### 4.11.3. Premios de natalidad.

- Decreto 3283/1973, de 21 de diciembre. Cuantía y número de los premios de natalidad.

#### 4.11.4. Familias numerosas.

- Ley 25/1971, de 19 de junio. Actualiza y mejora los beneficios de protección a las familias numerosas.

- Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre. Aprueba el Reglamento General de la Ley de Protección a las Familias Numerosas.

- Orden de 24 de diciembre de 1971. Dicta normas para la aplicación de la Ley y Decreto anteriores.

#### 4.11.5. Presupuestos, Cuentas y Balances.

- Decreto 3336/1968, de 26 de diciembre. Regula el procedimiento con arreglo al cual habrán de llevarse, intervenir y rendirse las cuentas y balances de la Seguridad Social.

- Orden de 26 de junio de 1976. Estructura de los presupuestos de las Entidades Gestoras, Servicios Sociales de la Seguridad Social y Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.

#### 4.11.6. Inversiones.

- Decreto 2382/1963, de 7 de septiembre. Regula las inversiones de los fondos de reserva y cualesquiera otros de la Seguridad Social.

- Decreto 1177/1972, de 27 de abril. Modifica el Decreto anterior.

4.11.7. Plan General de Contabilidad.

El Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social se aprueba por el Real Decreto 3261/1976, de 31 de diciembre, y será aplicado a todas las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Servicios Sociales y Mutuas Patronales que integran el Sistema de la Seguridad Social.

Tres disposiciones complementan la norma anterior:

- Orden de 2 de febrero de 1977 sobre procedimiento contable.

- Real Decreto 2890/1977, de 28 de octubre, sobre remisión de documentos contables al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

- Orden de 7 de noviembre de 1978, por la que se establecen los plazos en los que deberá rendirse la documentación contable periódica trimestral de las Entidades y Servicios que integran el Sistema de la Seguridad Social.

4.11.8. Intervención General de la Seguridad Social.

- Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre. Da normas sobre intervención en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

- Orden de 10 de julio de 1978. Establece la Estructura Orgánica de la Intervención de la Seguridad Social.

4.11.9. Sanciones y Liquidaciones.

- Decreto 1860/1975, de 10 de julio. Procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de Leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

#### 4.12. Servicios Sociales de la Seguridad Social.

##### 4.12.1. Servicio Social de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social.

Establecido inicialmente por Orden de 19 de marzo de 1970 con el nombre de Servicio Social de Asistencia a los Ancianos, adopta la nueva denominación de Servicio Social de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social en virtud de la Orden de 5 de abril de 1974.

Su Estatuto de Personal fue aprobado por otra Orden distinta, pero de idéntica fecha (5 de abril de 1974).

##### 4.12.2. Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.

El Decreto 731/1974, de 21 de febrero, fusiona los Servicios Sociales de la Seguridad Social de Asistencia a Subnormales y de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos en uno nuevo con la denominación de "Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos".

El Real Decreto 1724/1978, de 23 de junio, transfiere determinadas funciones públicas y recursos de la Asociación Nacional de Inválidos Civiles al Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.

El Estatuto de Personal de este Servicio Social fue aprobado por una Orden de fecha 5 de abril de 1974.

##### 4.12.3. Servicio de Empleo y Acción Formativa.

Nace con el nombre de Servicio de Acción Formativa (Decreto 3206/1973, de 21 de diciembre) y pasa a denominarse "Servicio de Empleo y Acción Formativa", en virtud del Decreto-Ley 1/1975, de 22 de marzo.

La Orden de 30 de julio de 1974, aprueba el Estatuto de Personal, del Servicio de Empleo y Acción Formativa, que en la modificación llevada a cabo por la asimismo Orden mi-

nisterial de 9 de abril de 1976 lo es bajo el título de "Estatuto de Personal del Servicio de Empleo y Acción Formativa".

4.12.4. Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.

Establecido como tal por el Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, es organizado por una Orden de 12 de noviembre de 1976.

Su Estatuto de Personal, aprobado primeramente por la Orden de 5 de abril de 1974, lo fue con posterioridad por la de 14 de junio de 1977.

El Real Decreto 1099/1978, de 12 de mayo, adscribe el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo en el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

4.12.5. Servicio Social de Medicina Preventiva.

Se crea por el Real Decreto 1621/1978 de 12 de mayo, y se coordina con la acción estatal.

4.12.6. Servicio de Universidades Laborales.

El Decreto 2061/1972, de 21 de julio integra las Universidades Laborales en el régimen académico de la Ley General de Educación.

La Orden de 6 de julio de 1966 aprueba el Estatuto de Personal de Universidades Laborales.

4.13. Servicios Comunes de la Seguridad Social (109).

Además de los Servicios Sociales referenciados anteriormente y que, salvo el de Medicina Preventiva, son también Servicios Comunes, existen otros que únicamente ostentan esta condición de Servicios Comunes de la Seguridad Social; a ellos se alude seguidamente.

4.13.1. Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.



Su carácter de Servicio Común aparece recogido en el art. 38.5 y disposición transitoria 6ª del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo y a él se refieren, además, otros artículos del aludido Decreto. Se regula, asimismo, el Fondo de Garantía en los artículos 124 a 135 del Decreto de 22 de junio de 1956.

4.13.2. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La Orden de 24 de diciembre de 1976 regula la composición de los órganos de gestión del Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

4.13.3. Fondo de Pensiones.

Está reconocido como Servicio Común aunque sin denominación específica, en el art. 213.3 de la Ley General de la Seguridad Social y adscrito al Instituto Nacional de Previsión por el art. 196.2 del propio texto legal.

4.13.4. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.

La Orden de 30 de julio de 1974 establece las normas transitorias aplicables a la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral, Servicio Común de la Seguridad Social.

4.13.5. Comisiones Técnicas Calificadoras.

Dos son sus normas básicas : el Decreto 2186/1968, de 16 de agosto, regulador de la composición, organización, funcionamiento y distribución de competencias de las Comisiones Técnicas Calificadoras, y la Orden de 8 de mayo de 1969 que regula el procedimiento aplicable a sus actuaciones (110).

4.13.6. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social.

El primitivo "Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social", creado por el Decreto 536/1975, de 21 de marzo se transforma en el "Instituto de Estudios de Sanidad y Se

guridad Social", en virtud de la reorganización llevada a cabo por el Real Decreto 3325/1977, de 1 de diciembre.

El Estatuto de Personal de este Instituto se aprueba por Orden de 16 de octubre de 1978.

#### 4.13.7. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

El Reglamento del Servicio, aprobado por Orden de 20 de abril de 1961, es objeto de diversas modificaciones por Ordenes de 20 de mayo de 1970, 7 de febrero de 1976, 11 de enero de 1977 y 5 de septiembre de este mismo año.

La Orden de 14 de octubre de 1971 aprueba el Estatuto de Personal y la Orden de 8 de marzo de 1977 suprime las comisiones y bonificaciones del Servicio de Reaseguro a las Entidades reaseguradas.

#### 4.13.8. Tesorería General de la Seguridad Social.

La Tesorería General fue creada por el Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, y confirmada su existencia como Servicio Común dotado de personalidad jurídica por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

#### 4.14. Colaboración en la Gestión.

##### 4.14.1. Empresas.

- Orden de 25 de noviembre de 1966. Regula la colaboración de las Empresas en la gestión del Régimen General de la Seguridad Social.

- Orden de 30 de septiembre de 1972. Colaboración obligatoria de las Empresas para el pago de la aportación económica de asistencia a subnormales.

##### 4.14.2. Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.

El régimen jurídico de las Mutuas Patronales está integrado por :

- El Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (arts. 202 a 207).

- El Decreto 1509/1976, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre colaboración de las Mutuas Patronales, que sustituye y deroga al aprobado por Decreto 1563/1967, de 6 de julio; y

- La Orden de 8 de mayo de 1977, que fija las cuantías de sus gastos de administración y fianza.

#### 4.15. Regímenes de Previsión voluntaria.

Se reestructuran por Decreto 1716/1974, de 25 de abril.

La previsión voluntaria que administra el Instituto Nacional de Previsión comprende :

- El Seguro Dotal.
- El Régimen de Pensiones.
- Y el Seguro de Amortización de Préstamos.

Los tres se hallan regulados en el Decreto 1716/1974, añadiendo el art. 16 que "las Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión seguirán impartiendo la enseñanza práctica de la previsión y colaborando en la difusión de la misma".

#### 4.16. Montepíos y Mutualidades Libres.

##### 4.16.1. Entidades de Previsión Social que actúan como sustitutorias de las correspondientes entidades gestoras.

A las Entidades de Previsión Social, regidas por la Ley de 6 de diciembre de 1941, que actúen en sustitución de las Entidades Gestoras en la gestión de las contingencias correspondientes del Régimen General o de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social les será de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 1879/1978, de 23 de junio.

#### 4.17. Amnistía en materia de Seguridad Social.

Por Real Decreto 2647/1978, de 29 de septiembre, se fijan normas para la aplicación de lo dispuesto en el art. 8º de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, sobre amnistía en materia de Seguridad Social.

#### 4.18. Ministerio de Trabajo.

La Dirección General de Previsión cambia de nombre por Decreto 2664/1969, de 7 de noviembre, transformándose en la Dirección General de la Seguridad Social.

El Real Decreto 160/1976, de 6 de febrero, crea en el Ministerio de Trabajo la Subsecretaría de la Seguridad Social, paso importante para la posterior creación del Ministerio correspondiente.

Las competencias y funciones atribuidas al Ministerio de Gobernación en materia de asistencia social se transfieren al Ministerio de Trabajo en virtud del Real Decreto 736/1977, de 15 de abril.

#### 4.19. Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

##### 4.19.1. Creación.

Por Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, creándose por el art. 12.1 el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Al fin se había logrado la ambicionada meta de la unidad de dirección política y administrativa, básica para ulteriores reformas en materia sanitaria y de seguridad social.

##### 4.19.2. Estructura y funciones.

Se regulan, inicialmente, por el Real Decreto 1918/1977, de 29 de julio y la Orden de 21 de octubre de 1977.

El Real Decreto 2436/1978, de 14 de octubre,

creador de la Secretaría de Estado para la Seguridad Social reestructura el Departamento.

La Orden de 21 de marzo de 1978 determina el número de Inspectores de Servicios en el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

#### 4.19.3. Inspección de Trabajo en la Seguridad Social.

En desarrollo de lo dispuesto en el art. 4º del Real Decreto-Ley 4/1978, de 24 de enero, se dicta el Real Decreto 488/1978, de 11 de marzo, sobre Inspección de Trabajo en la Seguridad Social y su adscripción funcional al Departamento.

#### 4.19.4. Organización periférica.

En tanto no se estructura ésta, el Decreto 2109/1977, de 11 de julio, regula las competencias de la Administración Provincial en materia de Sanidad y Seguridad Social y la Orden de 30 de septiembre siguiente delega facultades en materia de Seguridad Social en los Delegados de Trabajo.

El régimen orgánico y funcional de las Delegaciones Territoriales -órganos periféricos del Ministerio- se aprueba por Real Decreto 211/1978, de 10 de febrero, desarrolla do por la Orden de 29 de junio del mismo año.

### 5. QUINTA ETAPA O PERIODO DE REFORMA : DESDE NOVIEMBRE DE 1978 HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1981.

La idea de una Reforma de la Seguridad Social y de la Salud Pública no es algo exclusivo de las corrientes actuales, sino que late, desde hace bastantes años, en el sentir de la opinión pública, de un modo especial en las esferas oficiales. Recordemos como la Ley 24/1972, de 21 de junio, fue una reforma de la financiación y de la acción protectora tendente a lograr un mayor perfeccionamiento del Sistema; igualmente, se puede traer a

la memoria la Orden de 26 de diciembre de 1974, creadora de una Comisión Interministerial para la Reforma Sanitaria, si bien es cierto sin resultado positivo alguno.

Ya en fechas más recientes se inicia, legislativamente, una tendencia hacia la unidad organizativa de la Sanidad y Seguridad Social, de la que pueden ser ejemplo las siguientes normas :

- Real Decreto 3261/1976, de 31 de diciembre, que aprueba el Plan General de Contabilidad del Sistema de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, cuyo art. 12 crea el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.
- Real Decreto 1918/1977, de 29 de julio, por el que se crean las Delegaciones Territoriales del Departamento.
- Real Decreto 2564/1977, de 6 de octubre sobre nueva estructura de gestión en el Mutualismo Laboral y racionalización de la competencia en algunos Regímenes Especiales.
- Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre, por el que se dan normas sobre intervención en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Real Decreto 488/1978, de 11 de marzo, sobre adscripción funcional de la Inspección de Trabajo al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.
- Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, que establece la Tesorería General de la Seguridad Social, para servir al principio de unidad de Caja.

Mas lo cierto es que una reforma estructural propiamente dicha no se alcanza hasta la promulgación del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Esta es la razón de que consideremos dicha fecha como el punto de partida de un quinto y último período, que abre un paréntesis expectante en el futuro de

nuestra Seguridad Social.

Esquematzaremos, con la concisión posible, las disposiciones más relevantes dictadas en este período.

#### 5.1. Constitución de 1978.

La materia de Seguridad Social está recogida en algunos artículos de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (111).

De un modo general establece el art. 41 que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

Especialmente se dispone que los condenados a penas de prisión, que estuviesen cumpliendo las mismas, tendrán derecho a "los beneficios correspondientes de la Seguridad Social" (art. 25.2).

La legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, según el art. 149, 1, 17ª, es de competencia del Estado, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la gestión, nuestro texto constitucional se inclina decididamente por el principio de participación, al establecer en el art. 129.1 que "la Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social".

#### 5.2. Administración Central.

##### 5.2.1. Reorganización del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Se lleva a término por Real Decreto 3302/1978, de 22 de diciembre, que deroga el Real Decreto 1918/1977, de 29 de julio.

Al crearse la Secretaría de Estado para la Sanidad y desaparecer la Secretaría de Estado para la Seguridad Social, el Real Decreto 933/1979, de 27 de abril, procede a una nueva reestructuración del Departamento.

El Real Decreto 1274/1980, de 30 de junio, reestructura nuevamente el Ministerio, con los siguientes órganos centrales :

- Ministro
- Secretaría de Estado para la Sanidad
- Subsecretaría del Departamento
- Secretaría General Técnica
- Dirección General de Inspección y Personal
- Dirección General de Régimen Económico
- Dirección General de Acción Social
- Dirección General de Planificación Sanitaria
- Dirección General de Salud Pública
- Dirección General de Farmacia y Medicamentos

5.2.2. Supresión de los Ministerios de Trabajo y de Sanidad y Seguridad Social e integración en un único Departamento ministerial.

Por Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo, se reestructuran determinados órganos de la Administración del Estado; en virtud de lo dispuesto en su art. 8º "se suprimen los Ministerios de Trabajo y de Sanidad y Seguridad Social, cuyas funciones y competencias serán asumidas por el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, en el que se integran provisionalmente todos los órganos y Entidades de los Departamentos suprimidos,



con la excepción de los que igualmente se suprimen en el presente Real Decreto". Los artículos 9, 10, 11 y 12 se refieren asimismo a este "triple Ministerio", verdadero ente mastodóntico, apoyado en tres Secretarías de Estado : Secretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales, Secretaría de Estado para la Sanidad y Secretaría de Estado para la Seguridad Social.

En tanto se procede a la reorganización de este Departamento gigante, se lleva a efecto, por Real Decreto 428/1981, de 13 de marzo, la reestructuración y adscripción de los órganos afectados por la refundición de los extinguidos Ministerios de Trabajo y de Sanidad y Seguridad Social, así como la correlativa supresión de unidades orgánicas.

Es de destacar el importante cometido de la Dirección General de Servicios del nuevo Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, cuyas competencias se delimitan por una Orden de 31 de marzo de 1981.

### 5.3. Administración periférica.

Sobre competencias y funcionamiento de la Administración periférica del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social se dicta la Orden de 2 de abril de 1981, en virtud de la cual, sin perjuicio de la unidad del Departamento, las Delegaciones de Trabajo y las Delegaciones Territoriales de Sanidad y Seguridad Social, conservando sus actuales denominación, organización y funcionamiento, continuarán ejerciendo en sus respectivas áreas las competencias que tengan atribuidas conforme a la normativa vigente. La posible división de criterios se salva, al menos legalmente, mediante la existencia de una Comisión Coordinadora de Delegaciones de Trabajo y de Sanidad y Seguridad Social.

#### 5.4. Administración autonómica y preautonómica.

Son puntos de partida de esta doble administración los arts. 148, 1, 20ª y 21ª y 149, 1, 7ª y 17ª del texto constitucional de 1978.

##### 5.4.1. Administración autonómica.

Los Estatutos de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) y para Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) contienen en su articulado normas referentes a la competencia de las meritadas entidades autónomas para la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, sanitaria y de seguridad social (112). Igualmente, los diversos Decretos de transferencias regulan los traspasos de servicios del Estado a los referidos entes autonómicos en las materias propias del Departamento.

##### 5.4.2. Administración preautonómica.

Su apoyo legal está contenido en los Reales Decretos Leyes que establecieron los respectivos regímenes de preautonomía de Andalucía (R.D.L. 11/1978, de 27 de abril), de Aragón (R.D.L. 8/1978, de 17 de marzo), de Asturias (R.D.L. 29/1978, de 27 de septiembre), de la Región Balear (R.D.L. 18/1978 de 13 de junio), de Canarias (R.D.L. 9/1978, de 17 de marzo), de Castilla y León (R.D.L. 20/1978, de 13 de junio), de Extremadura (R.D.L. 19/1978, de 13 de junio), de Murcia (R.D.L. 30/1978, de 17 de septiembre), del País Valenciano (R.D.L. 10/1978, de 17 de marzo) y de la Región Castellano-manchega (R.D.L. 32/1978, de 31 de octubre). En estas disposiciones figura un inciso legal redactado en estos o parecidos términos : Corresponde (al órgano de Gobierno de la entidad preautonómica) ... Gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfieran la Administración del Estado y, en su caso, las Diputa-

ciones Provinciales (o Cabildos Insulares donde éstos existan); el Gobierno establecerá el procedimiento para realizar tales transferencias.

El Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, modifica el funcionamiento y composición de las Comisiones mixtas de Transferencias de los Entes Preautonómicos y dispone la creación de Comisiones Mixtas por cada uno de los Departamentos ministeriales afectados por el proceso preautonómico. En cumplimiento de dicho Real Decreto, la Orden de 25 de marzo de 1981 constituye Comisiones Mixtas de Transferencias, entre ellas la "de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social".

#### 5.5. Administración institucional.

##### 5.5.1. Participación de los Sindicatos, Empresarios y Administración Pública en el funcionamiento de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.

Se regula, provisionalmente, por el Real Decreto 3064/1978, de 22 de diciembre, y por la Orden de 12 de enero de 1979, creadora de las Secretarías de los Consejos Generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

##### 5.5.2. Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Su estructura y competencias aparecen reguladas por el Real Decreto 1854/1979, de 30 de julio.

Una Orden de 1 de noviembre de 1979 da normas provisionales sobre actuaciones del INSS en materia de invalidez y otras competencias.

##### 5.5.3. Instituto Nacional de la Salud.

El Real Decreto 1855/1979, de 30 de julio, regulador de la estructura y competencias de este Instituto, es similar al Real Decreto 1854/1979, anteriormente referenciado.

Por Real Decreto 2001/1980, de 3 de octubre, se modifican los artículos 6º y 7º del Real Decreto 1855/1979 y se integran en el INSALUD el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo, la Escuela de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales, la Organización de los Servicios Médicos de Empresa y los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo. También de acuerdo con este Real Decreto 2001/1980, el Director General del Instituto Nacional de la Salud asumirá la Jefatura y dirección del Organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional.

La Orden de 23 de febrero de 1981 regula la estructura orgánica de los Servicios Centrales del INSALUD y deja sin efecto los artículos 1º y 12 de la Orden de 26 de marzo de 1980, que por tratarse de una Orden comunicada no figura publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Una Orden de 27 de junio de 1980, modificada por otra de 7 de octubre del mismo año, regula el Fondo de Investigaciones Sanitarias adscrito al Instituto Nacional de la Salud.

Se crea la Gerencia de Obras, Instalaciones y Su ministros de Centros del INSALUD por Orden de 20 de mayo de 1981.

#### 5.5.4. Instituto Nacional de Servicios Sociales.

El Real Decreto 1856/1979, de 30 de julio, que regula la estructura y competencias de este Instituto, es parejo, en fondo y forma, a los Reales Decretos 1854/1979 y 1855/1979, anteriormente citados.

El Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) queda bajo la inmediata dependencia del Director General de Acción Social, cuyo titular asumirá las funciones encomendadas al Director General de la citada Entidad Gestora

por el art. 5º del Real Decreto 1856/1979. Así lo establece la disposición adicional primera del Real Decreto 2001/1980, de 3 de octubre.

El Servicio Social de Programas Especiales integrado en el INSERSO quedó extinguido por haberlo así dispuesto el art. 2º.2 del precitado Real Decreto 2001/1980.

La estructura orgánica de los Servicios Centrales del Instituto Nacional de Servicios Sociales se halla regulada por una Orden de 23 de febrero de 1981.

#### 5.5.5. Reglamento de Régimen y Funcionamiento de los Consejos Generales de los tres Institutos.

Su Orden aprobatoria lleva fecha de 17 de enero de 1980.

#### 5.5.6. Administración Institucional de la Sanidad Nacional.

No se ha reglamentado con posterioridad al Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, la estructura y competencias de este Organismo autónomo, por lo que continúa vigente la legislación anterior, constituida, principalmente, por el Decreto-Ley 13/1972, de 29 de diciembre, creador del Organismo, y por el Decreto 252/1974, de 25 de enero, regulador de su estructura, organización y funcionamiento.

#### 5.5.7. Instituto Nacional de Asistencia Social.

Otro tanto podemos decir de este Instituto, a lo que cabe añadir que su estructura central y periférica están necesitadas de una legislación que las ponga al día, pues la anterior, si no derogada, si al menos se halla desfasada, por lo que nos encontramos prácticamente ante un vacío legal, que es necesario subsanar cuanto antes.

Sobre determinación de las tarifas de precios a abonar por los beneficiarios de las Instituciones dependientes del INAS se ha promulgado el Real Decreto 1273/1981, de 22 de mayo.

#### 5.5.8. Instituto Nacional de Empleo.

Creado por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, su estructura orgánica se determina por Real Decreto 439/1979, de 20 de febrero, desarrollado por Orden de 22 de enero de 1980.

El Real Decreto 625/1981, de 6 de marzo, cambia la adscripción de determinadas unidades del Instituto Nacional de Empleo.

La colaboración entre el INEM y las Corporaciones Locales tiene su normativa específica en el Real Decreto 2544/1979, de 19 de octubre, y en la Orden de 1 de diciembre del mismo año. Este sistema de colaboración se extiende a la Administración del Estado por Real Decreto 421/1980, de 8 de febrero.

Es interesante destacar que, según el art. 30 de la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980, de 8 de octubre), "corresponde al Instituto Nacional de Empleo la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo, así como el reconocimiento del derecho a las mismas". Configurado dicho Instituto como Entidad Gestora, no queda pendiente más que la efectiva asunción de las competencias que en materia de protección contra el desempleo le atribuye el nuevo ordenamiento jurídico, lo que se lleva a efecto mediante el Real Decreto 1325/1981, de 19 de junio.

#### 5.5.9. Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Se crea este Instituto por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre y asume las funciones y competencias del Servicio del mismo nombre, quedando adscrito al entonces Ministerio de Trabajo como Organismo autónomo de carácter administrativo.

En la disposición adicional séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981 (Ley 74/1980, de 29 de diciembre) se establece que "en el plazo de tres meses, a partir de la publicación de la presente Ley (B.O. E. de 30 de diciembre de 1.980), los Ministerios de Sanidad y Seguridad Social, Trabajo y Hacienda, dictarán las disposiciones oportunas para la plena efectividad del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, respecto al traspaso de las funciones de higiene y seguridad en el trabajo, de la Seguridad Social al Estado". Pese a haber transcurrido con exceso el plazo señalado, no se ha cumplido hasta el momento presente el mandato legal.

#### 5.5.10. Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas.

El Real Decreto-Ley 36/1978, dispuso la extinción del Servicio de Universidades Laborales y la creación simultánea de un Organismo autónomo -Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas- adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia.

Este Instituto tuvo una vida efímera; nacido en noviembre de 1978, su organización y funciones se regulan por Real Decreto 2049/1979, de 14 de agosto, quedando extinguido por Real Decreto 2183/1980, de 10 de octubre, asumiendo sus funciones la Administración del Estado a través del Ministerio de Educación.

La Orden de 15 de enero de 1981 cumplimenta parcialmente el Real Decreto 2183/1980, en relación con el extinguido Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas.

#### 5.5.11. Instituto Español de Emigración.

Como consecuencia de lo establecido en el art. 49.2 del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, este Instituto deja de tener la condición de Entidad Gestora de la Seguridad Social (113).

El Instituto Español de Emigración es un Organismo autónomo adscrito inicialmente al Ministerio de Trabajo y en la actualidad al nuevo Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, cuya estructura orgánica y funcional se modifica por el Real Decreto 576/1979, de 20 de febrero, a su vez desarrollado por la Orden de 26 de enero de 1980.

#### 5.5.12. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

El Real Decreto 892/1979, de 4 de abril estructura este Servicio configurándolo como "una Entidad estatal autónoma, de carácter administrativo, de las comprendidas en el art. 49.1, a) de la Ley 11/1977, General Presupuestaria".

#### 5.5.13. Registro de Entidades autorizadas para colaborar en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Queda extinguido por haberlo dispuesto así el art. 49.1 del Real Decreto-Ley 13/1980, de 3 de octubre; su función será asumida por la Administración del Estado a través del entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, a cuyo efecto se transfieren a dicha Administración los bienes, derechos, acciones y demás recursos de dicho Organismo, así como el personal del mismo.

#### 5.6. Entidades Gestoras.

Además de lo ya escrito sobre los tres Institutos en el epígrafe anterior, agregaremos lo que sigue.



5.6.1. Funcionamiento transitorio de los órganos de dirección y gestión de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Dicta normas a estos efectos la interesante Orden de 19 de septiembre de 1979.

5.6.2. Instituto Social de la Marina.

Declarada su continuidad por la disposición adicional 3ª.1 del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, la disposición adicional primera del Real Decreto 1854/1979, de 30 de julio, le atribuye la consideración de "Mutualidad del Mar"; cumplirá las funciones y servicios que actualmente tiene encomendados, no transferidos a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en tanto que no se disponga por el Gobierno la reestructuración prevista en la norma primeramente citada.

El Real Decreto 653/1981, de 10 de abril suprime el cargo de Presidente del Instituto Social de la Marina y lo sustituye por el de Director del Organismo, con categoría de Director General.

5.7. Servicios Comunes.

5.7.1. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social.

Es uno de los Servicios Comunes existentes con anterioridad al Real Decreto-Ley 36/1978 que no ha sido extinguido, rigiéndose por las normas anteriores a la publicación del aludido R.D.L. y que hemos citado en otro lugar (supra 4.13.6).

5.7.2. Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

Se crea, como Servicio Común sin personalidad, por una Orden de 8 de enero de 1980, a cuyos artículos 2º y 3º da nueva redacción otra de 7 de mayo de 1981.

### 5.7.3. Tesorería General de la Seguridad Social.

Es, junto con el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, el otro de los Servicios Comunes supervivientes a la cláusula extintiva del Real Decreto-Ley 36/1978 y disposiciones posteriores. Por el contrario adquiere gran relevancia como puede verse por las normas que seguidamente se mencionan :

- Orden de 31 de enero de 1979. Regula la organización y funcionamiento de este Servicio Común.

- Real Decreto 1245/1979, de 25 de mayo. La Tesorería General asume la recaudación de las cuotas de la Seguridad Social.

- Orden de 30 de mayo de 1979. Dicta normas para la aplicación del Real Decreto anterior, en materia de recaudación, en período voluntario, de las cuotas de la Seguridad Social por la Tesorería General.

- Orden de 8 de enero de 1980. Participación de la Tesorería General en la ejecución del Concierto establecido entre la Seguridad Social y los Laboratorios farmacéuticos.

- Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero. Atribuye a la Tesorería General la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social.

- Orden de 27 de enero de 1981. Asunción por la Tesorería General de las funciones que correspondían al extinguido Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

Señalemos, por último, que la disposición adicional primera del Real Decreto 274/1980, de 30 de junio, atribuye al Director General de este Servicio Común las funciones de Tesorero General y Ordenador central de Pagos.

### 5.7.4. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

La supervivencia, como Servicio Común, que le otorgó la disposición adicional 3ª.1 del Real Decreto 36/1978 sólo duró escasamente un par de años, pues el art. 42.2 del Real Decreto-Ley 13/1980, de 3 de octubre, lo declaró extinguido, asumiendo la Tesorería General de la Seguridad Social la función reaseguradora prevista en el art. 213.4 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, lo que se lleva a término en la forma señalada por la Orden de 27 de enero de 1981.

#### 5.7.5. Comisiones Técnicas Calificadoras.

En virtud de lo dispuesto en la disposición final 1ª, 3, 2 del tantas veces mencionado Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, quedan extinguidas las Comisiones Técnicas Calificadoras, si bien, como señala la disposición transitoria 1ª, 1, continuarán subsistiendo y ejerciendo las funciones que tuvieran atribuidas hasta que sean sustituidas por la correspondiente Entidad Gestora, Servicio u Organismo que resulte competente, de acuerdo con lo previsto en dicho Real Decreto-Ley, sin merma de su funcionalidad. Esta continuidad provisional se ratifica en la Orden de 1 de noviembre de 1979, por la que se dictan normas provisionales relativas a las situaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social en materia de Invalidez y otras competencias.

#### 5.8. Servicios Sociales.

##### 5.8.1. Servicio Social de Medicina Preventiva.

Quedó extinguido de conformidad con lo dispuesto en el art. 42.3 del Real Decreto-Ley 13/1980, de 3 de octubre, y sus funciones fueron asumidas por el Instituto Nacional de la Salud.

#### 5.8.2. Centros de Tercera Edad.

A fin de conseguir una mayor eficacia en el funcionamiento y finalidad de los Centros de la Seguridad Social destinados a la atención de la tercera edad, y de la necesidad de adaptarse a las nuevas corrientes sobre gestión, se aprueba la Orden de 19 de febrero de 1981 sobre órganos de participación en los Centros de Tercera Edad.

#### 5.9. Colaboración en la Gestión.

##### 5.9.1. Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.

Por Real Decreto 820/1980, de 14 de abril, se modifica el Reglamento General sobre colaboración de las Mutuas Patronales en la Gestión de la Seguridad Social, ampliándose con un nuevo capítulo (el IX) sobre "Control por la Intervención de la Seguridad Social".

Una Orden de 2 de junio de 1980 regula el ingreso, a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, del exceso de los excedentes de la gestión de las Mutuas Patronales destinado a los fines generales de prevención y rehabilitación.

##### 5.9.2. Empresas.

Una Resolución de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social de 12 de febrero de 1979 publica normas sobre la colaboración de las Empresas en la gestión de la Seguridad Social respecto de aquellos trabajadores en situación de incapacidad laboral transitoria que tengan el carácter de fijos discontinuos.

Se da nueva redacción a determinados artículos de la Orden de 25 de noviembre de 1966 sobre colaboración de las Empresas en la gestión del Régimen General de la Seguridad Social y se fijan los coeficientes para determinar la cotiza-

ción de las que colaboran voluntariamente, por una Orden de 24 de abril de 1980; el plazo fijado en esta Orden para resolver las solicitudes formuladas por las Empresas que deseen continuar colaborando en la gestión se amplía por otra Orden de 23 de enero de 1981.

#### 5.10. Inspección y Recaudación.

La Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, creó el Cuerpo de Controladores, reglamentado por Real Decreto 221/1981, de 5 de febrero; dicha Ley ha quedado expresamente derogada en algunos de sus artículos y degradada a norma reglamentaria en otros por el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, sin que las razones expuestas en el pequeño Preámbulo de esta disposición excepcional sean suficientes, a nuestro juicio, para justificar tan sustancial reforma de aquella Ley, que no ha llegado a cumplir un año de vigencia plena.

#### 5.11. Intervención General.

Sobre la Intervención General de la Seguridad Social (114) se han dictado, en el período que historiamos, una pluralidad de variadas normas, cuyo resumen es el siguiente :

- Real Decreto 1373/1979, de 8 de junio. Regula la estructura y funciones de la Intervención General.
- Orden de 12 de junio de 1979. Delegación de facultades en el Interventor General de la Seguridad Social.
- Orden de 27 de noviembre de 1979. Completa la estructura orgánica de la Intervención de la Seguridad Social.
- Otra Orden de 27 de noviembre de 1979. Establece la estructura de los órganos con nivel inferior a servicio.
- Orden de 27 de noviembre de 1979, distinta de las dos anteriores. Establece el procedimiento de fiscalización de gastos con cargo a créditos ampliables.

Entre las disposiciones de carácter supletorio no debe

olvidarse la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

En materia de funcionarios de este organismo cabe destacar la Orden de 31 de enero de 1979, por la que se constituye el Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social y se determina el régimen de personal aplicable al mismo; esta Orden fue modificada por la de 3 de abril de 1981. Entre una y otra se promulga el Real Decreto 543/1980, de 22 de febrero, que dicta normas sobre el mencionado Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social.

#### 5.12. Presupuestos, Cuentas y Balances.

La Orden de 13 de mayo de 1980 regula la estructura de los Presupuestos del Sistema de la Seguridad Social y deroga la Orden de 26 de junio de 1976.

La Orden de 6 de diciembre de 1979 aprueba las cuentas y balances de las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Sociales de la Seguridad Social correspondientes al año 1978 y la Orden de 29 de diciembre de 1980 los correspondientes a 1979.

Sobre contabilidad presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social se dicta la Orden de 31 de diciembre de 1980.

#### 5.13. Régimen jurídico del Personal al servicio de la Seguridad Social (115).

La Orden de 28 de octubre de 1980 suprime el cupo de reserva de plazas establecido en los diversos Estatutos de Personal de las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y otros Organismos de la Seguridad, a favor de los hijos, huérfanos o viudas de personas que ostentaran o hubiesen ostentado la condición de personal estatutario.

Con la finalidad de ir acercando las condiciones legales de las relaciones de servicios de todos los funcionarios de la Seguridad Social, para ir preparando una disposición de carácter

ter general para todos ellos, la Orden de 31 de marzo de 1981 suprime determinadas categorías en los Cuerpos y Escalas de dichos funcionarios.

Por diversas Ordenes ministeriales se modifican parcialmente y en aspectos muy concretos y determinados, diversos Estatutos de Personal de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes y Sociales.

En algunos casos especiales surge una nueva norma estatutaria; así, por ejemplo, el Estatuto del Personal de Delegaciones Locales, Casas del Mar, Centros docentes y otros Centros asistenciales del Instituto Social de la Marina, que se aprueba por una Orden de 30 de diciembre de 1978, y el Estatuto de Personal del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social que es aprobado por otra Orden de 31 de enero de 1979.

Cuatro Ordenes distintas de idéntica fecha (28 de abril de 1981) actualizan las retribuciones del personal médico, auxiliar sanitario titulado y auxiliar de clínica de la Seguridad Social, de los médicos residentes y por asistencia sanitaria a desplazados.

#### 5.14. Régimen General de la Seguridad Social.

##### 5.14.1. Equiparación de trabajadores extranjeros a los españoles.

La Ley 58/1980, de 15 de noviembre, equipara a los trabajadores de Guinea Ecuatorial que residan y se encuentren legalmente en territorio español, a los trabajadores españoles, tanto a efectos laborales como de Seguridad Social.

##### 5.14.2. Ampliación del campo de aplicación.

El Real Decreto 2805/1979, de 7 de diciembre, incluye en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social a los españoles no residentes en territorio nacional que ostenten la condición de funcionarios o empleados de

Organizaciones Internacionales, dictándose normas de aplicación y desarrollo de esta materia por Orden de 14 de febrero de 1980.

Igualmente se extiende el campo de aplicación a nuevos pensionistas como consecuencia de las disposiciones sobre abono de pensiones derivadas de la Guerra Civil (Real Decreto-Ley 43/1978, de 21 de diciembre, Ley 5/1979, de 18 de septiembre, Real Decreto 2635/1979, de 16 de noviembre, Ley 35/1980, de 26 de junio y Orden de 27 de enero de 1981).

#### 5.14.3. Cotización.

El Real Decreto 82/1979, de 19 de enero, aprueba normas de cotización al Régimen General durante 1979 y la Orden de 12 de febrero del mismo año desarrolla el precitado Real Decreto.

Una Orden de 20 de abril de 1979 regula la composición y funcionamiento de la Comisión creada por el Real Decreto 82/1979 para el estudio de una cotización adicional sobre las horas extraordinarias realizadas a partir de 1 de abril del año en curso. Fruto de su labor es la Orden de 16 de junio siguiente sobre cotización adicional por las percepciones derivadas de horas extraordinarias y aquellas otras de vencimiento superior al mensual.

Sobre cotización a la Seguridad Social durante 1980 se promulga el Real Decreto 107/1980, de 18 de enero, al que desarrolla la Orden de 18 de febrero siguiente. Una Orden de 21 de febrero de 1980 establece coeficientes reductores a aplicar por las Empresas excluidas de alguna contingencia en el Régimen General de la Seguridad Social.

Al año siguiente, nuevas normas sobre cotización : Real Decreto 133/1981, de 23 de enero, Orden de 29 del mismo mes y año de desarrollo del Real Decreto precedente y Or-



den de 25 de mayo de 1981, por la que se establecen los coeficientes reductores aplicables durante dicho año para determinar la cotización de las Empresas excluidas de alguna contingencia y de las autorizadas a colaborar voluntariamente en la gestión de la asistencia sanitaria e incapacidad laboral transitoria de rizada de enfermedad común y accidente no laboral, así como de los supuestos de convenio especial y otras situaciones asimiladas a la de alta.

5.14.4. Amnistía en materia de Seguridad Social.

Por una Orden de 4 de enero de 1979 se dictan normas para la ejecución de lo dispuesto en el Real Decreto 2647/1978, de 29 de septiembre.

5.14.5. Pago aplazado.

Un sistema excepcional de pago aplazado de cuotas de la Seguridad Social se establece por Real Decreto 2299/1979, de 5 de octubre, a su vez desarrollado por la Orden de 30 del mismo mes y año.

La Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social recoge en su art. 17 los aplazamientos o fraccionamientos de pago de las cuotas de la Seguridad Social, que son regulados por Orden de 20 de enero de 1981, derogatoria de los artículos 57 al 62, ambos inclusive, de la Orden de 28 de diciembre de 1966, según redacción dada a los mismos por la Orden de 26 de julio de 1978.

5.14.6. Forma de pago de las pensiones.

La forma de pago de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social se regula por Orden de 14 de abril de 1980.

5.14.7. Revalorización y mejora de pensiones.

La revalorización y mejora de pensiones se continúa a través del Real Decreto 177/1979, de 2 de febrero, Orden de idéntica fecha, Real Decreto 47/1980, de 11 de enero, Real Decreto 77/1981, de 16 de enero y Orden de 18 de febrero de 1981.

#### 5.14.8. Situación de Convenio Especial.

Por Orden de 20 de junio de 1979 se modifica el art. 32 de la Orden de 1 de septiembre de 1973, reguladora de la situación de Convenio Especial con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

#### 5.14.9. Asistencia sanitaria.

Se regulan diversos supuestos especiales de prestación de asistencia sanitaria, tales como :

a) Españoles emigrantes que retornan al territorio nacional (Orden de 18 de febrero de 1981).

b) Españoles pensionistas de la Seguridad Social suiza que trasladan su residencia a España (Orden de 5 de mayo de 1980).

c) Familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la pasada Guerra Civil (vid. disposiciones citadas en 5.14.2).

d) Casos de separación matrimonial (Resolución de la Dirección General de Acción Social de 22 de julio de 1980).

#### 5.14.10. Prestaciones farmacéuticas.

Por Orden de 16 de octubre de 1979 se regulan los efectos y accesorios incluidos como parte de la prestación farmacéutica de la Seguridad Social.

El Real Decreto 1605/1980, de 31 de julio, que modificó los tipos de cotización por Desempleo, Seguridad Social y Fondo de Garantía Salarial, revisó, asimismo, el porcentaje de

participación de los beneficiarios en el precio de determinados medicamentos, fijándolo, con efectos de 1 de septiembre de 1980, en el cuarenta por ciento del precio de venta al público.

Por una Orden de 8 de octubre de 1980 se incluyen otras especialidades farmacéuticas en el anexo I de la Orden de 19 de mayo de 1978.

5.14.11. Incapacidad laboral transitoria.

El Real Decreto 53/1980, de 11 de enero, modifica el art. 2º del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, señalando que la cuantía de la prestación económica por incapacidad laboral transitoria derivada de enfermedad común o accidente no laboral será, durante el período comprendido entre el cuarto día a partir del de la baja en el trabajo ocasionada por la enfermedad o el accidente y hasta el veinteavo día, inclusive, de permanencia en tal situación, de un subsidio equivalente al sesenta por ciento de la base reguladora correspondiente.

5.14.12. Familias numerosas.

A la Orden de 22 de junio de 1979 sobre reconocimiento del título de familias numerosas a las familias formadas por madres solteras, debe añadirse la Orden de 26 de mayo de 1980 sobre reserva o disfrute de viviendas de protección oficial por los cabezas de familia numerosa.

5.14.13. Protección por Desempleo (116).

La Ley Básica de Empleo, Ley 51/1980, de 8 de octubre, dedica el Título II, bajo la rúbrica "De los Sistemas de Protección por Desempleo", a las prestaciones de esta naturaleza, al propio tiempo que deroga expresamente, entre otras disposiciones, los artículos 172 a 180, ambos inclusive, de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 y el Real Decreto-Ley 15/1976, de 10 de agosto, que había modificado la

base de cotización y perfeccionado la acción protectora por desempleo.

El desarrollo reglamentario del precitado Título II se lleva a efecto por Real Decreto 920/1981, de 24 de abril, aprobatorio del Reglamento de Prestaciones por Desempleo.

#### 5.15. Sistemas Especiales.

El movimiento normativo en esta materia se concreta en los epígrafes siguientes.

##### 5.15.1. Conservas vegetales.

Se extiende la aplicación de este Sistema Especial a las provincias de Zaragoza y Cáceres por Resolución de la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social de 4 de julio de 1979.

##### 5.15.2. Resina.

Sobre situación asimilada a la de alta en el Sistema Especial de la Resina a efectos de asignaciones familiares de pago único se publica la Orden de 23 de junio de 1979.

##### 5.15.3. Frutas y hortalizas.

Por Resolución de 16 de julio de 1979, de la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social, se extiende a Zaragoza la aplicación del Sistema Especial para las Empresas de manipulación y envasado de frutas y hortalizas.

Por otra Resolución de la misma Dirección General de fecha 20 del mismo mes y año se extiende la aplicación de este Sistema Especial a las actividades de envasado y comercialización de ajos, orientadas especialmente a la exportación del producto, si bien con carácter provisional.

##### 5.15.4. Trabajadores fijos discontinuos que presten sus servicios en las Empresas de exhibición cinematográfica.

gráfica, salas de baile, discotecas, salas de fiesta y otros locales de espectáculos análogos.

Se establece este Sistema Especial por Orden de 17 de junio de 1980 y será de aplicación a las empresas referenciadas respecto al personal de su plantilla que no trabaje todos los días de la semana. Esta Orden derogó expresamente la Resolución de 26 de noviembre de 1971, de la Dirección General de la Seguridad Social.

#### 5.15.5. Enfermos de San Lázaro.

El Patronato de Protección Social y Laboral de los Enfermos de San Lázaro y sus familias, creado con personalidad jurídica propia por Decreto de 5 de marzo de 1948 se reorganiza por Real Decreto 913/1980, de 21 de marzo, con la denominación de "Patronato de Rehabilitación Social del Enfermo de Lepra", quedando derogada la normativa anterior. A propuesta del Patronato, dicese en el art. 2º de la mentada disposición, se establecerán las normas necesarias para la aplicación de los beneficios del Sistema de la Seguridad Social a los enfermos de lepra y a sus familiares.

#### 5.16. Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

##### 5.16.1. Régimen Especial Agrario.

Cabe destacar en este período la promulgación de las siguientes normas :

- Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, que modifica la cotización.

- Orden de 14 de mayo de 1979, que desarrolla el art. 2º del Real Decreto anterior sobre cotización en función de jornadas realmente trabajadas.

- Real Decreto 1135/1979, de 4 de mayo, por el

que se equipara la acción protectora por jubilación y muerte y supervivencia de los trabajadores por cuenta propia y la de los trabajadores por cuenta ajena.

- Ley 1/1980 de 4 de enero, sobre concesión de pensiones a las viudas menores de cincuenta años, de los trabajadores por cuenta propia.

- Real Decreto-Ley 6/1981, de 10 de abril, sobre concesión de moratorias de pago por daños ocasionados por la sequía. Incluye las cuotas por jornadas teóricas correspondientes al ejercicio 1981.

- Real Decreto-Ley 7/1981 de 24 de abril, desarrollado por Orden de 11 de mayo siguiente, sobre aplazamiento excepcional de determinadas cuotas empresariales.

- Orden de 28 de abril de 1981 sobre actualización del complemento especial por asistencia sanitaria de los trabajadores por cuenta propia.

#### 5.16.2. Trabajadores del Mar.

Se suprime el cargo de Presidente del Instituto Social de la Marina y se sustituye por el Director del Organismo mediante el Real Decreto 653/1981, de 10 de abril.

#### 5.16.3. Trabajadores Autónomos.

Por Real Decreto 2830/1978, de 3 de noviembre se incorpora a este Régimen Especial a los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria.

El Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre, modifica los artículos 29 y 39 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto.

Por Orden de 4 de febrero de 1981 se modifican las Ordenes de 25 de mayo de 1977 y de 28 de julio de 1978, reguladoras, respectivamente, de las mejoras voluntarias de asisten-

cia sanitaria e incapacidad laboral transitoria en este Régimen Especial.

5.16.4. Representantes de Comercio.

Por Real Decreto 3345/1978 de 7 de diciembre, se incluye la prestación de incapacidad laboral transitoria como mejora voluntaria en la acción protectora.

La Orden de 12 de febrero de 1979 modifica la de 24 de enero de 1976 sobre mejoras voluntarias y desarrolla el Real Decreto anteriormente citado.

La Orden de 18 de julio de 1980 establece normas sobre la incorporación de los Agentes Comerciales, trabajadores por cuenta ajena, al Régimen Especial de los Representantes de Comercio. Prorroga el plazo establecido para la incorporación, la Orden de 11 de noviembre de 1980.

Por Orden de 4 de febrero de 1981 se modifica la de 24 de enero de 1976 en materia de mejoras voluntarias de asistencia sanitaria e incapacidad laboral transitoria.

5.16.5. Trabajadores Ferroviarios

Por una Orden de 26 de diciembre de 1979 se dictan determinadas normas sobre Seguridad Social para los trabajadores de FEVE y antiguo Ministerio de Obras Públicas afectados por los Decretos 3357/1975 de 5 de diciembre y 840/1976 de 18 de mayo.

5.16.6. Minería del Carbón

Tres Ordenes ministeriales deber ser citadas en este Régimen Especial:

- Orden de 23 de junio de 1979. Da nueva regulación al derecho de opción previsto en el número 3 de la disposición transitoria de la Orden de 30 de abril de 1977, posibilitando su ejercicio con carácter indefinido.

- Orden de 23 de octubre de 1979. Se adapta par - cialmente al Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón lo establecido en materia de cotización por el Real Decreto 82/1979 de 19 de enero.

- Orden de 7 de mayo de 1980. Modifica la disposi ción transitoria séptima bis de la norma reguladora de este Régi men Especial, agregada al texto por Orden de 10 de marzo de 1977.

Una Resolución de 5 de junio de 1981 de la Direc ción General de Régimen Económico de la Seguridad Social, aprueba los boletines de cotización para el Régimen Especial de la Mine ría del Carbón.

#### 5.16.7. Toreros.

El Real Decreto 1024/1981 de 22 de mayo, regula nuevamente este Régimen Especial, quedando derogado el Real Decre to 833/1978 de 27 de marzo.

La nueva regulación, según se dice en el breve preámbulo, tiende a alcanzar la máxima homogeneidad con el Régi men General que permitan las disponibilidades financieras del sis tema y las características del colectivo comprendido en el Régimen Especial de los Toreros.

La gestión y administración de las prestaciones y beneficios otorgados por este Régimen Especial, cualesquiera que sean las contingencias de las que deriven, corresponden a los Ins titutos Nacionales de la Seguridad Social, de la Salud y de Ser vicios Sociales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (art. 42.1).

Corresponde a la Tesorería General de la Seguri dad Social el ejercicio -respecto de este Régimen Especial- de las funciones y competencias que, con carácter general, le atribuye su normativa reguladora (art. 42.2). Ha de añadirse, además,



que las cantidades provenientes de sanciones que se venían destinando al Montepío de la Asociación Benéfica de Toreros con el carácter de recursos económicos para la financiación de este Régimen Especial, se ingresarán en lo sucesivo en la mencionada Tesorería General (disposición adicional).

Por Orden de 30 de diciembre de 1981 se dictan normas de aplicación y desarrollo en materia de afiliación, altas, bajas, cotización y recaudación del Real Decreto 1024/1981 de 22 de mayo más arriba citado.

#### 5.16.8. Socios Trabajadores de Cooperativas de Producción.

El Real Decreto 2710/1978 de 16 de noviembre, aprobatorio del Reglamento de las Sociedades Cooperativas, reproduce literalmente en su art. 111 el art. 48.4 de la Ley y según su Tabla de vigencias quedan derogadas, entre otras disposiciones, el Decreto 2566/1971 de 13 de agosto, y el art. 10.2 letra g) y concordantes del Decreto 2065/1974 de 30 de mayo, con lo que desaparece la consideración de Régimen Especial.

#### 5.16.9. Jugadores profesionales de fútbol.

El Real Decreto 2806/1979 de 7 de diciembre, establece el Régimen Especial de la Seguridad Social de los jugadores profesionales de fútbol y la Orden de 21 del mismo mes y año dicta normas para la aplicación y desarrollo del mismo.

La Gestión de este Régimen Especial se efectuará:

a) Para la gestión y administración de las prestaciones económicas, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. A efectos de encuadramiento y participación sectorial, los futbolistas profesionales estarán comprendidos en la Mutualidad de Regímenes Especiales Diversos (art. 9º del R. D. y art. 7º de la O.).

b) Para la administración y gestión de las prestaciones y servicios sanitarios, por el Instituto Nacional de la Salud, directamente o a través del correspondiente concierto con la Mutualidad de Futbolistas Españoles y de acuerdo con las normas aplicables para estos supuestos (art. 9º del R.D. y art. 7º de la O.).

#### 5.16.10. Funcionarios Civiles del Estado.

Señala la disposición adicional quinta, apartado diez, de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981, que "el Gobierno, en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, aprobará y remitirá al Congreso de los Diputados, a propuesta de los Ministerios de Hacienda y Presidencia, y oída la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, un Proyecto de Ley que regule el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado en su doble mecanismo de Clases Pasivas y Mutalismo Administrativo, habilitando los medios económicos necesarios, en todo caso, en los Presupuestos Generales del Estado para 1982". En cumplimiento de este mandato legal y como primer paso se crea, por Orden de 14 de mayo de 1981, una Comisión de Dirección para elaborar una propuesta del anteproyecto de Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, que deberá estar concluída en el plazo de cinco meses.

#### 5.16.11. Personal al servicio de la Administración de Justicia.

Las ayudas económicas para prótesis dentarias y especiales de la Mutualidad General Judicial se implantan y regulan por una Orden de 10 de mayo de 1979.

Por su parte, el Real Decreto 1611/1979, de 1 de junio, determina la fecha de comienzo de aplicación y efecti-

vidad de las prestaciones por incapacidad, nupcialidad, natalidad y asistencia social a funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

El art. 4º del Real Decreto 3283/1978, de 3 de noviembre, aprobatorio del Reglamento de la Mutualidad General Judicial, se modifica por Real Decreto 226/1981, de 9 de enero.

5.16.12. Funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones Locales.

Por una Orden de 23 de enero de 1979 se determina la situación de las Oficinas Provinciales de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL).

En la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, se establece que "con el fin de acomodar el sistema de previsión social de los funcionarios de la Administración Local al Régimen Especial de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, se autoriza al Gobierno para modificar la legislación actualmente vigente sobre la materia". El primer fruto de esta autorización es el Real Decreto 1264/1981, de 5 de junio, por el que se crea una Comisión Gestora para el régimen transitorio de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local. Esta Comisión Gestora, que deberá constituirse en el plazo de un mes, elevará al Gobierno, a través del Ministro de Administración Territorial, los estudios y propuestas de las resoluciones y normas que se estimen precisas para la mejora de los servicios de la Mutualidad y para la integración de los funcionarios de la Administración Local en el Sistema de la Seguridad Social, en condiciones semejantes a las establecidas en el Régimen Especial de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Por esta Real Decreto 1264/1981 quedan deroga dos el art. 6º de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, creadora de la MUNPAL, y los artículos 13, 14, 15, 16, 17 y disposición dozava (sic) de los nuevos Estatutos, aprobados por Orden de 9 de diciem bre de 1975.

#### 5.16.13. Fuerzas Armadas.

Por Real Decreto 566/1979, de 16 de febrero, se reglamenta el proceso de integración preferencial y generaliz ada de las Mutuas en el Instituto Social de las Fuerzas Arma das, y mediante el Real Decreto 2290/1979, de 8 de septiembre, se regulan las transferencias patrimoniales y otras actuaciones para las integraciones de dichas Mutuas en el ISFAS.

Por Real Decreto 3289/1980, de 24 de octubre, se fijan las normas para la inversión de los fondos del Institu to Social de las Fuerzas Armadas.

Sobre adaptación de los órganos de gobierno y administración de la Asociación Mutua Benéfica del Aire al inte grarse en el ISFAS, versa el Real Decreto 2390/1980, de 24 de oc tubre.

### 6. CARACTERISTICAS DE LA GESTION EN CADA UNO DE LOS PERIODOS O ETAPAS.

Como epílogo de esta sinopsis histórica de nuestra Seguridad Social estableceremos, a modo de breve resumen, las notas o ca racterísticas de la gestión en cada uno de los períodos o eta pas en que hemos dividido el estudio realizado.

#### Primer período : 1883 - 1918.

- Publicación de la gestión, con la creación del Instituto Nacional de Previsión.
- Tímida participación de la representación patronal y obrera.

- Principio de unidad orgánica.
- Descentralización regional a través de las Cajas Colaboradoras.

Segundo período : 1919 - 1936.

- Monopolio de la gestión por el Instituto Nacional de Previsión.
- Gestión mixta del Seguro de Accidentes de Trabajo.

Tercer período : 1938 - 1963.

- Centralización administrativa, al convertirse las Cajas Colaboradoras del INP en Delegaciones provinciales del propio Instituto.

- Quiebra o ruptura del principio de unidad de gestión, puesto que el renacer mutualista significa el paso de la unidad a la pluralidad en la gestión de los Seguros Sociales.

- Ensayo de un sistema de cuasi autogestión en la distribución del Plus Familiar.
- Auto-aseguramiento restringido en materia de accidentes de trabajo.

- Propósitos unificadores.
- Participación de los interesados en la gestión.

Cuarto período : 1963 - 1978.

- Tendencia a la unidad.
- Consagración legal de la dualidad de gestión Instituto Nacional de Previsión - Mutualidades Laborales.
- Institucionalización del principio de participación en la gestión, por medio de la fórmula tripartita de vocales electivos, natos y de libre designación.
- Concentración o integración mutualista.
- Supresión del ánimo de lucro en la gestión.
- Organización ministerial única, con la creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Quinto período : desde noviembre de 1978.

- Simplificación del número de Entidades Gestoras con el establecimiento de los tres Institutos (pluralismo atenuado).
- Nacimiento y desarrollo de un nuevo ente gestor (el Instituto Nacional de Empleo).
- Constitucionalización del principio de participación de los interesados en la Seguridad Social.
- Admisión de la representación sindical y de las organizaciones empresariales, junto a la de la Administración pública.
- Integración de la Administración laboral, sanitaria y de Seguridad Social en un Departamento ministerial único.

Cerramos estas sucintas notas, poniendo de relieve que nuestra trayectoria histórica de la gestión de la Seguridad Social ha sido en parte contraria a la de muchos países europeos; éstos han pasado -o al menos han intentado pasar- desde los regímenes plurales de gestión hacia un sistema unitario, en tanto que nosotros partimos de un solo ente gestor para caer en la pluralidad de entidades gestoras y volver hacia una atenuación del pluralismo.

NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO

(1.) RUMEU DE ARMAS, Antonio: Historia de la Previsión Social en España. Cofradías- Gremios- Hermandades- Montepíos, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1.944.

(2.) RUMEU DE ARMAS, obr. cit., p. 135.

(3.) RUMEU DE ARMAS, obr. cit., p. 120-121.

(4.) Véase RUMEU DE ARMAS, obr. cit., p. 352 y 353, entre otras.

(5.) INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL: Notas sobre la representación sindical de los trabajadores en los países de la Europa del Este, con especial referencia a la administración y gestión de la Seguridad Social, Madrid, 1.977, texto mecanografiado, p. 44.

(6.) Así lo pone de manifiesto RUMEU DE ARMAS, obr. cit., p. 353-354.

(7.) RUMEU DE ARMAS, obr. cit., p. 351-352.

(8.) Véase RUMEU DE ARMAS, obr. cit., p. 482-483.

(9.) DESPONTIN, Luis A.: Derecho del Trabajo. Constitucionalismo Social, Córdoba (Rep. Argentina), Imprenta de la Universidad Nacional, 1.957, p. 95 y 96.

(10.) TRUEBA URBINA, A., Derecho Penal del Trabajo, México, D.F., 1.948, p. 129-130. Citado por CABANELLAS, Guillermo: Introducción al Derecho Laboral, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1.960, vol. I, p. 135.

(11.) Las citas están tomadas de RUMEU DE ARMAS, Antonio: Código del Trabajo del indígena americano, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1.953, p. 58-59.

(12.) Obr. cit., en la nota 1, p. 490.

(13.) VIÑAS MEY, Carmelo: Estatuto del obrero indígena en la colonización española, Madrid, 1.929. Citado por RUMEU DE ARMAS, obr. cit., en la nota 1, p. 492-493.

(14.) Véase RUMEU DE ARMAS, obr. cit., en la nota 1, p. 495.

(15.) RUMEU DE ARMAS, obr. cit., en la nota 11, p. 58.

(16.) RUMEU DE ARMAS, obr. cit., en la nota 11, p. 59.

(17.) No existe opinión unánime entre los autores sobre las etapas históricas de la Seguridad Social española. GONZALEZ POSADA, Carlos: Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Madrid, Revista de Derecho Privado, 3ª ed., s.f. p. 53, distingue tres periodos que van, respectivamente, desde 1.883 a 1.919, desde 1.919 a 1.936, y comienza el tercero en 1.938, con la promulgación del Fuero del Trabajo. UCELAY REPOLLES, Mariano: Previsión

y Seguros Sociales, Madrid, Gráficas González, 1.955, p. 189-190, sigue sustancialmente esta clasificación tripartita. BLANCO, Juan Eugenio: Planificación de la Seguridad Social Española, Barcelona, Ediciones Marte, 1.964, p. 26 y sig., señala unos determinados periodos en relación con el tema de su obra. DEL PESO CALVO, Carlos: De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social, Madrid, 1.967, p. 21 y sig., hace referencia a las siguientes etapas (antecedentes próximos):

Etapla primera. De iniciación protectora. 1.900-1.931.

Etapla segunda. De ampliación de la protección. 1.931 a 18 de julio de 1.936.

Etapla tercera. De transición. 18 de julio de 1.936 a 1º de abril de 1.939.

Etapla cuarta. De amplio desarrollo. 1º abril 1.939 al 28 de diciembre de 1.963.

Etapla quinta. De estructuración de un régimen unificado de Seguridad Social. Del 28 de diciembre de 1.963 al 21 de abril de 1.966.

Etapla sexta. De desarrollo del vigente Régimen unificado de Seguridad Social. Desde el 21 de abril de 1.966 hasta la fecha de publicación de su trabajo (1.967).

Sobre la historia de la Seguridad Social en nuestro país, además de las obras de caracter general de ALONSO OLEA, ALMANSA PASTOR, DE LA VILLA Y DENTADO, y de las ya citadas en esta nota, pueden verse las siguientes: MUT REMOLA, Enrique: Evolución de la Seguridad Social en España, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, núm. 5, 1.952, p. 1.057 a 1.124, y MONTOYA MELGAR, Alfredo: La Seguridad Social española: Notas para una aproximación histórica, Revista de Trabajo, núms. 54-55, 1.976.

(18.) "Año dorado en la historia española de la reglamentación de trabajo", según palabras de Luis Enrique DE LA VILLA, Los orígenes de la Administración Laboral en España, Madrid, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1.969, p. 28.

(19.) Obr. cit., p. 53-54.

(20.) Se ha podido escribir que de no haber sido por la Comisión de Reformas Sociales, cuya labor había de continuar con posterioridad el Instituto de idéntica denominación, ni una sola disposición de carácter social hubiera sido promulgada: BRENNAN, Gerald: El laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil, trad. cast., París, Ruedo Ibérico, 1.962, p. 18-19. Citado por PALOMEQUE, M. Carlos: Derecho del Trabajo e Ideología, Madrid, Akal editor, 1.980, p. 48.

(21.) Resulta curioso destacar con DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 25, que la definición que del accidente de trabajo se dió en esta Ley de 1.900 es, sustancialmente, la misma que ha perdurado en las disposiciones posteriores y que se mantiene en las vigentes. Véase nuestro trabajo El accidente de trabajo y el accidente "in itinere" a la luz de la jurisprudencia, San Sebastián, Asociación para la Prevención de Accidentes, 1.970, p. 26 y sig.



(22.) SANGRO Y ROS DE OLANO, Pedro: La Reforma Social en España, Madrid, 1.903 y Crónica del Movimiento Social, Madrid, 1.923. PEREZ BOTIJA, Eugenio: Curso del Derecho del Trabajo, Madrid, Editorial Tecnos, S.A. 5ª ed. 1.957, p. 65, califica este Instituto como "verdadero laboratorio del incipiente Derecho laboral". Leemos en MARVAUD, Angel: La cuestión social en España, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1.975, p. 244, que "los católicos sociales... han llamado irónicamente al Instituto de Reformas Sociales, el "Santo Oficio Sociológico" ". El principal valor del Instituto de Reformas Sociales, "eje de la historia del Derecho español del Trabajo", fué en opinión de GALLART FOLCH, Alejandro: Derecho Español del Trabajo, Barcelona, Editorial Labor, 1.936, p. 38, el crear una verdadera escuela sociológica en el alto sentido de la palabra "Escuela".

(23.) GALLART FOLCH, obr. cit., p. 38 y DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 32.

(24.) GONZALEZ POSADA, obr. cit., p. 55-56.

(25.) GONZALEZ POSADA, obr. cit., p. 57.

(26.) MALUQUER SALVADOR, José: Curso inicial del seguro obrero, Igualada, 1.925, y Una campaña en pro del Seguro y de la Previsión popular, Madrid, 1.926. Citado por MARTIN-GRANIZO, León y GONZALEZ-ROTHVOSS, Mariano, Derecho Social, Madrid, Editorial Reus, S.A., 1.938, p. 153-154.

(27.) Según cita de MARTIN-GRANIZO y GONZALEZ ROTHVOSS, obr. cit., p. 154.

(28.) MARTIN-GRANIZO y GONZALEZ-ROTHVOSS, obr. cit., p. 154.

(29.) Así lo hace UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 197.

(30.) Obr. cit., p. 57.

(31.) PEREZ BOTIJA, Eugenio: ¿Socialización de la Seguridad Social?, Cuadernos de Política Social, núm. 14, 1.952, p. 13.

(32.) Obr. cit., p. 368-369.

(33.) LOPEZ NUÑEZ, Inocencio: Ideario de Previsión Social, p. 98, citado por GONZALEZ POSADA, obr. cit., p. 57.

(34.) ALONSO OLEA, Manuel: Instituciones de Seguridad Social, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 7ª ed., 1.979, p. 38-39.

(35.) UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 199.

(36.) Obr. cit., p. 14.

(37.) Obr. cit., p. 27.

(38.) Obr. cit., p. 28.

(39.) Obr. cit., p. 28.

(40.) JORDANA DE POZAS, Luis: El principio de unidad y los Seguros Sociales, Madrid, 1.942, p. 15. Citado por BLANCO, obr. cit., p. 29.

(41.) DE LA VILLA, Luis Enrique y DESDENTADO BONETE, Aurelio: Manual de Seguridad Social, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1.977, p. 125. Hay 2ª ed. 1.979.

(42.) Otros datos sobre esta Conferencia en DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 39-41 y GONZALEZ POSADA, obr. cit., p. 58-61.

(43.) UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 259-260, recoge con minuciosidad todos estos detalles legislativos.

(44.) AZNAR, Severino: El Retiro Obrero y la Agricultura, Madrid, 1.925. Citado por DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 43.

(45.) Véase DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 35-36.

(46.) Sobre los factores determinantes de la creación del Ministerio de Trabajo; su organización inicial y sus transformaciones ulteriores, véase DE LA VILLA, Los orígenes... citados en la nota 18, p. 35 y sig.

(47.) Véase GONZALEZ-POSADA, obr. cit., p. 67.

(48.) Véase DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 45.

(49.) Véase DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 147-148.

(50.) Así lo recoge DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 149.

(51.) AZNAR, Severino: El Seguro de Maternidad, Madrid, 2ª ed. 1.932. Citado por GONZALEZ-POSADA, obr. cit., p. 67.

(52.) Véase UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 228-229.

(53.) Véase DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 57-60.

(54.) Sobre la referida Mutuality, véase. El Instituto Social de la Marina y su política social en favor del pescador, Madrid, 1.951, p. 18 y 27. Citada por UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 229, nota 180.

(54-bis.) Un estudio exhaustivo sobre el proceso de elaboración de este art. 46 en PENDAS GARCIA, Benigno: El Derecho de la Seguridad Social en la segunda República española, Madrid, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, 1.981, texto mecanografiado, p. 25 y sig. El art. 47 de la Constitución de 1.931 estaba dirigido a ciertas clases especiales de trabajadores, esto es, a los campesinos, y a los pescadores, refiriéndose, entre otras materias, a la futura legislación sobre "cajas de previsión".

(55.) GONZALEZ-POSADA, obr. cit., p. 435.

(56.) Véase GALLART FOLCH., obr. cit., p. 355-356, que a su vez cita a GICH, J. M.: El Mutualismo en Cataluña, publicado en el Anuario del INP, núm. 100, p. 777.

(57.) Calificado como "Carta Magna del régimen de Franco en el terreno social" por YBAÑEZ BUEND, Eloy: La Reforma de la Seguridad Social en España, Revista de Seguridad Social, enero-marzo, 1.981, núm. 9, p. 220.

(58.) PEREZ SERRANO, José: Diez años de Fuero del Trabajo, publ. de la Escuela Social de Madrid, 1.948. Citado por UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 249.

(59.) Obr. cit., p. 250.

(60.) Véase el interesante estudio de SERRANO GUIRADO, Enrique: El Seguro de Enfermedad y sus problemas, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.950. En las págs. 90 y 91 se estudian los antecedentes del Seguro Social de Enfermedad en España.

(61.) En la conferencia que pronunció en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid el día 20 de mayo de 1.944 sobre el tema "Características del Seguro español de enfermedad", núm. 627 de las publicaciones del INP, Madrid, 1.946, p. 4. Citado por UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 268.

(62.) Así lo hacen notar DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., p. 133.

(63.) Véase DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., p. 128.

(64.) Véase UCELAY REPOLLES, obr. cit., p. 266.

(65.) Véase DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., p. 123-124.

(66.) DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., p. 122.

(67.) Obr. cit., p. 102.

(68.) Una crítica del sistema de unificación de los Seguros Sociales prevista en este Decreto puede verse en GONZALEZ-POSADA, obr. cit., p. 441. y sig.

(69.) Obr. cit., p. 38 y sig. Véase asimismo DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., p. 142-143.

(70.) La naturaleza del Montepío Marítimo Nacional fué estudiada por Luis Enrique DE LA VILLA en un trabajo publicado con este título en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, núm. 11 de 1.961, p. 377-397. Véase también sobre este organismo, MARTINEZ OROZCO, F. y LLEDO MARTIN, J.: Montepío Marítimo Nacional. Manual de disposiciones y normas que rigen su funcionamiento, Madrid, Gráficas Muybe, 1.961.

(71.) Importa destacar -escribe ALONSO OLEA en sus citadas Instituciones..., p. 40- que desde 1.946, junto a la historia general, empieza a desarrollarse la particular de un aseguramiento social también obligatorio, pero de naturaleza profesional o por ramas de la producción, representado por las Mutualidades Laborales, a través de las cuales se creó un sistema complementario de protección, señaladamente para los riesgos de vejez y su pervivencia.

(72.) Instituciones..., citadas, p. 485.

(73.) Instituciones..., citadas, p. 486.

(74.) MEILAN GIL, José Luis: El Mutualismo Laboral, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1.963, p. 88.

(75.) Sobre la historia del Mutualismo Laboral en España pueden consultarse los siguientes autores: BLANCO RODRIGUEZ, J. E.: El Mutualismo Laboral, Revista de Derecho del Trabajo, núm. 1, febr., 1.954; LARAÑA PALACIO, Manuel y SELMA CARD, Manuel: Mutualidades y Montepíos Laborales, Barcelona, Baldo, 1.950, 2ª ed., 1.951; y SERRANO FERNANDEZ, José: Antecedentes, evolución y caracteres de las Mutualidades y Montepíos Laborales, Cuadernos de Previsión Laboral, núm. 6, 1.953, p. 53 a 71.

(76.) Obr. cit., p. 91.

(77.) Obr. cit., p. 138.

(78.) MEILAN GIL, obr. cit., p. 95.

(79.) Sobre esta materia, véase BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: El Mutualismo Laboral en la doctrina española, Cuadernos de Previsión Laboral, núm. 7, 1.954.

(80.) Curso de Derecho del Trabajo, Madrid, Editorial Tecnos, 5ª ed., 1.957, p. 565-566.

(81.) PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio: Sociología de la Seguridad Social, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1.972, p. 366.

(82.) Véase ALONSO OLERA, Manuel y SERRANO GUIRADO, Enrique: La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España y en el extranjero, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.957. En la sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1.964, Aranz nº 1.906, se afirma que "las Mutualidades de Funcionarios, entidades de previsión y auxilio reguladas por sus específicos reglamentos, no son, propiamente hablando, Administración Pública, sino personas jurídicas, sujetos de derechos y obligaciones extraños al marco del Derecho Administrativo, por lo que sus acuerdos y resoluciones no pueden ser revisados en vía contenciosa, sino que son otros órganos de la jurisdicción los llamados a resolver cuantos posibles litigios surgan entre la Mutualidad y sus asegurados". La competencia para resolver las cuestiones contenciosas que surjan entre los asociados y sus Mutualidades es exclusiva de los órganos jurisdiccionales del orden social, agregadamente a lo dispuesto en el art. 1º.5 del Real Decreto Legislativo 1.568/1.980, de 13 de junio, aprobatorio del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral; así lo establece, igualmente, reiterada doctrina jurisprudencial anterior al mismo de la que pueden servir de ejemplo las sentencias del Tribunal Supremo citadas por la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 8 de mayo de 1.974, Aranz nº 2.186.

(83.) De unas y de otros trata GARCIA OVIEDO, Carlos, en su conocido Tratado Elemental de Derecho Social, Madrid, E.I.S.A., 4ª ed., 1.950, p. 680-686.

(84.) Véanse al respecto, Diecisiete Lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social, Departamento de Derecho del Trabajo, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, 1.972; ALONSO OLEA, Manuel: Características comunes y clasificación de los Regímenes Especiales, en Diecisiete Lecciones... cit., p. 21 a 41. BAYON CHACON, Gaspar: El Elemento de pluralidad en la Seguridad Social española: Régimen general y Regímenes Especiales, en Diecisiete Lecciones... cit., p. 9 a 19; MONTOYA MELGAR, Alfredo: La fragmentación de la Seguridad Social y sus razones, Revista de Política Social, abril-junio, 1.973, núm. 98, p. 5 a 14; VIDA SORIA, José: Régimen general y Regímenes especiales en el sistema de la Seguridad Social española, Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo, Valencia, núm. 3, 1.972, p. 49 a 61.

(85.) Véase DEL PESO CALVO, obr. cit., p. 143. Asimismo GERRANO GUIRA DO, Enrique: La dialéctica de los derechos y deberes sociales de la personalidad y la Seguridad Social de la gente del mar, Revista de Política Social, enero-marzo, 1.965, núm. 65, p. 17 a 63.

(86.) Su aseguramiento social es calificado por ALONSO OLEA (Instituciones... citadas, p. 453) de "compleja y accidentada historia", citando, al efecto, los detenidos estudios de Luis Enrique DE LA VILLA: La previsión social de los socios de cooperativas industriales, en Estudios Jordana, t. III, vol. 3º, Madrid, 1.961, y Juan Antonio SAGARDOY: Un régimen especial de Seguridad Social: el de los socios trabajadores de cooperativas de producción, en Revista de Política Social, núm. 61, 1.964.

(87.) Sobre este Régimen Especial: BLANCO, Juan Eugenio: El Montepío Nacional del Servicio Doméstico, Revista de Derecho del Trabajo mayo-junio, 1.959, núm. 33; BORRAJO DACRUZ, Efrén: El Concepto de socio beneficiario del Montepío Nacional del Servicio Doméstico, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, marzo-abril, 1.959, núm. 2; BORRAJO DACRUZ, Efrén: Las responsabilidades de las amas de casa ante el Montepío Nacional del Servicio Doméstico, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, julio-agosto, 1.962, núm. 4; BORRAJO DACRUZ, Efrén: Responsabilidad por no afiliación en seguros sociales del Servicio doméstico, Revista del Derecho del Trabajo, julio-agosto, 1.960, núm. 40; CARRASCO BELINCHON, Julián: La Seguridad Social del servicio doméstico, Boletín de Divulgación Social, junio, 1.959, núm. 154; GANACHEZ, Dolores Cleofé: Régimen Especial de Empleados del hogar, en Diecisiete Lecciones... cit., en la nota 84, p. 415 a 443; INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION: La Seguridad Social de los empleados del hogar, Madrid, Publicaciones del INP, 1.970.

(88.) Hemos recogido y sistematizado estas normas en nuestro trabajo El Régimen Jurídico del Seguro Escolar, Santander, Seminario de Estudios

Sociales, 1.968, p. 15-19. Véase, igualmente, la bibliografía citada en p. 93 y sig.

(89.) La Ley de Bases de 1.963 dió lugar a una amplia bibliografía: ci-  
temos, por todas, Diez Lecciones sobre la nueva legislación española de Se-  
guridad Social, Sección de Publicaciones e Intercambio, Facultad de Derecho,  
Universidad de Madrid, 1.964, y los 17 trabajos monográficos publicados en  
el núm. 61 de la Revista de Política Social, enero-marzo, 1.964. Una Biblio-  
grafía española de Seguridad Social (sistemizada de acuerdo con la Ley de  
Bases), debida a HERNÁNDEZ MARTÍN, Darío, fue publicada en la Revista de  
Trabajo, núm. 3, 1.963.

(90.) ALONSO OLEA, Manuel: Sobre los principios cardinales del Proyec-  
to de Ley de Bases de la Seguridad Social, Barcelona, Ediciones Ariel, 1.963,  
2ª ed., Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1.964,  
p. 7; ALONSO OLEA, Manuel: Las Bases de la Seguridad Social (Consideración  
de conjunto de la Ley de 28 de diciembre de 1.963), Revista de Política So-  
cial, enero-marzo, 1.964, núm. 61, p. 463.

(91.) ALONSO OLEA, Sobre los principios... cit., en la nota anterior.

(92.) Véase sobre este particular, MARTÍN VALVERDE, Antonio, RODRÍGUEZ  
SAÑUDO, Fermín y DURÁN LÓPEZ, Federico: Código de la Legislación de Seguri-  
dad Social, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1.977; PÉNDAS OÍAZ, Benigno:  
Seguridad Social. Régimen General y Regímenes Especiales, Barcelona, Editó-  
rial Praxis, S.A., 1.970, puesta al día con suplementos cuatrimestrales;  
existe una refundición y actualización a 1 de junio de 1.981 del Régimen  
General.

(93.) Véase el trabajo de BORRAJO DACRUZ, Efrén: La técnica de la le-  
gislación delegada en la Seguridad Social (Introducción al estudio del De-  
creto número 907, de 21 de abril de 1.966), Revista Iberoamericana de Segu-  
ridad Social, mayo-junio, 1.967, núm. 3, p. 703 a 720.

(94.) Sobre Los Reglamentos de la Seguridad Social puede verse el estu-  
dio de SAGARDOY BENGOCHEA, Juan Antonio, que con este título se publicó en  
Documentación Administrativa, núm. 109, 1.967, p. 55 a 63.

(95.) En 1 de enero de 1.967 integraban el Mutualismo Laboral las si-  
guientes:

25 Mutualidades Laborales de ámbito nacional: Aceite, Actividades Diver-  
sas, Agua, Gas y Electricidad, Ahorro y Previsión, Aire, Alimentación, Artes  
Gráficas, Aviación Civil, Banca, Cemento, Comercio, Confección, Construcción,  
Ejército, Extractivas, Fincas Urbanas, Hostelería, Periodistas, Piel, S.O.  
E., Seguros, Textil, Transportes, Vidrio y Cerámica, y Vinícola.

28 Mutualidades Laborales de ámbito interprovincial, de ellas, 9 del  
sector de la Madera, 3 del de Químicas y 16 del Siderometalúrgico.

2 Mutualidades Laborales de ámbito provincial: Las Palmas y Santa Cruz  
de Tenerife.

6 Mutualidades de Empresa: Calvo Sotelo, Coches Camas, Galerías Preciados, Metro Madrid, Minas de Almadén y Pompas Fúnebres.

14 Cajas de Previsión Laboral: Alfa, Alter, Autores, Banco Ibérico, Banco de Vizcaya, Caja de Ahorros municipal de Bilbao, Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorro, Canal Isabel II, C.E.P.S.A., Ericson, Firestone, Font cuberta, Silvestre Segarra y Unión Eléctrica Madrileña. Citadas por GALA VALLEJO, César: Gestión Institucional de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1.980, p. 26.

(96.) Sobre esta materia pueden consultarse: MONTOYA MELGAR, Alfredo: El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, Revista de Política Social núm. 72, oct-dic., 1.966, p. 95 a 131, y la bibliografía allí citada; DEL PESO CALVO, Carlos: Previsión y Seguridad Social del trabajador agrícola, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, núm. 2, 1.962, p. 376 y sig.; GALA VALLEJO, César: La Seguridad Social en el campo. Ordenación económico-administrativa de la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, Boletín de Divulgación Social, núm. 175, 1.961; CASAS BAAMONDE, María Emilia: Autónomos Agrarios y Seguridad Social, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.975, principalmente en págs. 55 y sig.; MARTIN VALVERDE, Antonio: La "especialidad" del Régimen Agrario de la Seguridad Social, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, noviembre-diciembre, 1.969, núm. 6, p. 1.229 a 1.247; DEL PESO Y CALVO, Carlos: Régimen Especial Agrario. Trabajadores por cuenta ajena, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 43 a 84; CASAS BAAMONDE, María Emilia, y SERRANO MARTINEZ, José Enrique: Régimen Especial Agrario. Trabajadores por cuenta propia, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 85 a 143; BARRIONUEVO PEÑA, José C.: Financiación y Gestión del Régimen Especial Agrario, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 145 a 175; ALONSO OLEA, Manuel: Los principios cardinales de la Seguridad Social Agraria, contenido en "La problemática laboral de la agricultura", Madrid, Colegio Universitario de San Pablo, 1.974, p. 267 a 310; MUT REMOLA, Enrique: Manual de Seguridad Social Agraria, Madrid, Publicaciones del I.N.P., 1.973.

(97.) Ver sobre este Régimen Especial: BIKKAL, Dionisio: La Seguridad Social de la gente del mar en España y en el extranjero, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, noviembre-diciembre, 1.957, núm. 6, p. 1.409; SERRANO GIMENEZ, Imael, y FERNANDEZ MARGOS, Leodegario: Régimen Especial del Mar. Ambito de cobertura, contingencias, prestaciones, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 177 a 198; PALOMEQUE LOPEZ, M. Carlos: Régimen Especial del Mar. Gestión y financiación, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 199 a 238; SERRANO GUIRADO, Enrique: Obr. cit., en la nota 85.

(98.) Sobre este Régimen Especial: BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: La extensión del Mutualismo Laboral a los trabajadores independientes, Revista de Derecho del Trabajo, mayo-junio, 1.960, núm. 39; BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: La Seguridad Social de los trabajadores independientes en España,

Revista de Política Social, julio-septiembre, 1.963, núm. 59, p. 35 a 53; MONTOYA MELGAR, Alfredo: La Seguridad Social de los trabajadores autónomos, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, septiembre-octubre, 1.963, núm. 5, p. 1.065 a 1.092; VALENZUELA RODRIGUEZ, L: Las Mutualidades Laborales de trabajadores autónomos, Cuadernos de Previsión Laboral, 1.963, núm. 18; MON TALVO CORREA, Jaime: Régimen Especial de los trabajadores autónomos. Ambito de cobertura, contingencias, prestaciones, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 239 a 290; UCELAY DE MONTERO, José Antonio: Régimen Especial de los trabajadores autónomos. Gestión y financiación, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 291 a 316.

(99.) Véase RUBIO RUIZ, Angel: Régimen Especial de los Representantes de Comercio, en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 357 a 401.

(100.) Ver sobre este tema: CAMPS RUIZ, Luis Miguel: Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Ferroviarios, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, julio-agosto, 1.972, núm. 4, p. 791 a 850; FERNANDEZ GONZALEZ, Víctor: Régimen Especial de los Ferroviarios en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 403 a 445.

(101.) Sobre este tema, OLIET GIL, Blas: Régimen Especial de la Minería del Carbón en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 317 a 356.

(102.) Ver HERNANDEZ MARTIN, Darío: Régimen Especial de los Artistas en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 447 a 490.

(103.) Sobre este Régimen Especial puede consultarse CABEZALI GARCIA, Matilde y APARICIO TOVAR, Joaquín: Régimen Especial de los Escritores de Libros en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 491 a 519.

(104.) Véase MOLERO MANGLAND, Carlos: Régimen Especial de los Toreros en Diecisiete Lecciones... cit., en nota 84, p. 541 a 555.

(105.) Además de la Obra de ALONSO CLEA y SERRANO GUIRADO citada en la nota 82, pueden verse sobre la Seguridad Social de los Funcionarios Públicos los siguientes estudios: BALDASANO, M.: El problema de la Seguridad Social de los funcionarios públicos, Documentación Administrativa, enero, 1.962, núm. 49; GALA VALLEJO, César: El carácter representativo de la Seguridad Social de los funcionarios públicos, Documentación Administrativa, junio, 1.965, núm. 90; JORDANA DE POZAS, Luis: La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España, Cuadernos de Política Social, octubre-diciembre, 1.951, núm. 12, p. 9 a 27; DE LA VILLA GIL, Luis Enrique: Estudios sobre la Seguridad Social de los funcionarios públicos, Alcalá de Henares, Escuela Nacional de Administración Pública, 1.971; DE LA VILLA GIL, Luis Enrique: La Seguridad Social en la Administración Institucional, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1.968; DE LA VILLA GIL, Luis Enrique: El proyecto de ley de derechos pasivos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado y los principios de la Seguridad Social, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, enero-febrero, 1.965, núm. 1,



p. 27 a 39.

(106.) Sobre este tema, DOLZ LAGO, Manuel J.: El Régimen Especial de las Fuerzas Armadas, Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.981, núm. 10, p. 31 a 132.

(107.) Véase TOUBES HERRERO, Marcelino: La Seguridad Social de los funcionarios de empleo, Documentación Administrativa, enero-febrero, 1.973, núm. 151, p. 53 a 57.

(108.) Sobre esta cuestión, VALDES DAL-RE, Fernando: Régímenes Especiales del personal no funcionario al servicio de la Administración Pública, en Diecisiete Lecciones..., cit., en nota 84, p. 531-532, especialmente.

(109.) Los Servicios Comunes de la Seguridad Social es el título de una obra de PEREDA MATEOS, Alberto de, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1.972.

(110.) Véanse, sobre el tema, SAGARDOY BENGOCHEA, Juan Antonio: Las Comisiones Técnicas Calificadoras, Revista de Trabajo, núm. 30, 1.970; ALVAREZ DE MIRANDA, José María: Un Servicio Común de la Seguridad Social: Las Comisiones Técnicas Calificadoras, Madrid, 1.972; y OLIET GIL, Blas y MARTINEZ EMPERADOR, Rafael: Comisiones Técnicas Calificadoras en Cuestiones de enjuiciamiento de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, p. 79 a 105.

(111.) Estudiada por BARRADA RODRIGUEZ, Alfonso: Los derechos de Seguridad Social en la Constitución española de 1.978, Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.979, núm. 2, p. 29 a 83. Ver, asimismo, PALOMEQUE LOPEZ, Carlos: Los derechos a la Seguridad Social y a la Salud en la Constitución, en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1.980, p. 301 a 336.

(112.) Véase el interesante estudio de ALONSO OLEA, Manuel: El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas, Revista de Política Social, enero-marzo, 1.979, núm. 121, p. 41 a 74, publicado también en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1.980, p. 9 a 57.

(113.) El art. 40.1 de la Ley 33/1.971, de 21 de julio, sobre Emigración, había otorgado al Instituto Español de Emigración "la consideración jurídico-administrativa de Entidad Gestora de la Seguridad Social".

(114.) De este gran órgano de control se ocupa GALA VALLEJO, César, en La Intervención de la Seguridad Social, Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.981, núm. 10, p. 211 a 220.

(115.) Véase nuestro trabajo El régimen jurídico del personal al servicio de las entidades gestoras, servicios, intervención general e instituciones sanitarias de la Seguridad Social, en Lecciones de Derecho del Tra

bajo en homenaje a los profesores BAYON CHACON y DEL PESO Y CALVO, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1.980, p. 415 a 449.

(116.) Véanse, al respecto, LOPEZ-MONIS DE CAVO, Carlos: La protección por desempleo en el Sistema Español de la Seguridad Social, Madrid, Forum Universidad Empresa, 1.978; ALVARELLOS GALVE, Costantino: Ley Básica de Empleo. Texto y Comentarios, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1.981; ALONSO OLEA, Manuel: El paro forzoso y su aseguramiento, Revista de Política Social, enero-marzo, 1.981, núm. 129, p. 7 a 34; GALIANA MORENO, Jesús M.: Notas sobre el nuevo régimen del desempleo, Revista de Política Social, enero-marzo, 1.981, núm. 129, p. 45 a 77.

### CAPITULO TERCERO

#### REGIMEN JURIDICO DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS DE NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL.

Este capítulo tercero, según indicamos en la Introducción, aparece dividido en tres secciones que versan respectivamente sobre los siguientes puntos:

Sección 1ª. Ordenamiento jurídico anterior a la vigencia del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

Sección 2ª. La Gestión institucional según el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.

Sección 3ª. Desarrollo jurídico de la Gestión después del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre.

Las páginas que siguen quieren ser un estudio sistemático y a ser posible exhaustivo de la estructura orgánica y funcional de la pluralidad de Entidades Gestoras y Servicios de nuestra Seguridad Social antes y después de la vigencia del meritado Real Decreto-Ley 36/1978; esta norma, al mismo tiempo que declara extinguidas las Entidades Gestoras tradicionales, crea nuevos Organismos Gestores en sustitución de aquellas, estableciendo una situación transitoria de coexistencia de unas y otros en tanto no se haya operado el pleno desarrollo de la reforma institucional.

-----

SECCION 1ª

ORDENAMIENTO JURIDICO ANTERIOR A LA VIGENCIA DEL

REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE.

I. NORMAS COMUNES A LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
-----

1. ENUMERACION.

A la "Gestión de la Seguridad Social", en general, se refiere el capítulo VII del Título I del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que comprende los artículos 38 a 47, bajo los siguientes epígrafes:

- Entidades Gestoras y Servicios Comunes (art. 38).
- Naturaleza de las Entidades Gestoras (art. 39).
- Reserva de nombre (art. 40).
- Organos de gobierno y consultivos (art. 41).
- Competencia de las Entidades Gestoras (art. 42).
- Régimen económico-administrativo (art. 43).
- Relaciones y servicios internacionales (art. 44).
- Personal de las Entidades Gestoras (art. 45).
- Colaboración en la gestión de la Seguridad Social (Art. 46).
- Especialidades de gestión en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 47).

2. NOTAS O CARACTERISTICAS

Del régimen jurídico general de las Entidades Gestoras integrado principalmente por los artículos citados, un autor (1) destaca las siguientes notas o características:

- La capacidad de derecho público.
- El disfrute de una serie de prerrogativas, tales como la reserva de nombre, el beneficio de pobreza, la exención tributaria y la franquicia postal y telegráfica, entre otras.
- La organización democrática o self-government parcial.
- Y sobre todas ellas, la tutela estatal que, a través del Ministerio de Trabajo (2) se ejerce sobre los entes gestores, tutela que se realiza a través de numerosos controles, por lo que ha sido calificada de "férrea" (3). Son ajenas a esta tutela de dicho Departamento Ministerial las Entidades Gestoras de los Regímenes Especiales de los Funcionarios Públicos (MUFACE), de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (Mutualidad General Judicial).

### 3. PRINCIPIOS INFORMANTES

Son principios informantes del marco jurídico ordenador de la gestión con anterioridad al Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, según GALA VALLEJO, los tres siguientes: (4)

- La participación de los trabajadores y empresarios en los Organos Colegiados de Gobierno de las Entidades Gestoras.
- La supresión de todo lucro mercantil por entenderse que la Seguridad Social es un servicio y no un negocio.
- El pluralismo institucional dentro de la unidad orgánico del Sistema. La Seguridad Social se estructura, a efectos del encuadramiento de la población protegida y según la naturaleza laboral de ésta, en un Régimen General y en Regímenes Especiales,

cada uno de ellos con su propia y respectiva Entidad Gestora.(5)

## II. ENTIDADES GESTORAS DEL REGIMEN GENERAL

El art. 194 del Texto Refundido de 30 de mayo de 1974 enumera tres:

- El Instituto Nacional de Previsión.
- Las Mutualidades Laborales.
- Las Federaciones obligatorias de Mutualidades Laborales.

También y con independencia de las citadas, tenía la consideración de Entidad Gestora, el Instituto Nacional de Emigración.

Por el contrario, no puede atribuírsele la condición de Entidad Gestora de la Seguridad Social, a la Organización de Trabajos Portuarios, según ha declarado la sentencia de la Sala Sexta del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1980.(5 bis)

### 1. INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION (6)

#### 1.1. Creación

Era la entidad decana de nuestra Seguridad Social, pues su Ley constitutiva data de 27 de febrero de 1908.

#### 1.2. Definición

El Instituto Nacional de Previsión se define en el art. 391 de la Ley General de la Seguridad Social como "Entidad de Derecho Público, instituida y tutelada por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social". Años antes, se decía

en el art.1º de los Estatutos Orgánicos (Orden de 24 de enero de 1958) que "el INP, órgano gestor y asesor de la Seguridad Social española, es una Entidad Autónoma de Derecho Público..., creada por el Estado Español para difundir e inculcar la previsión popular en todas sus formas..., y asumir la gestión de los servicios que el régimen de Seguridad Social le encomiende".

Complementaremos las definiciones legales con algunas de carácter doctrinal. En opinión de JORDANA DE POZAS (7), el Instituto Nacional de Previsión es "una institución autónoma, creada por el Estado para regir todos los servicios intervencionistas en materia de seguros sociales y difundir e inculcar la previsión popular". Para GONZALEZ POSADA (8), "una entidad o corporación de derecho público, que no persigue fin lucrativo, que posee personalidad y órganos propios y cuya misión consiste en administrar, como función delegada por el Estado, los Seguros Sociales". Según MENENDEZ PIDAL (9) puede definirse el Instituto como "una institución que tiene por objeto la práctica, enseñanza y propaganda de la previsión para proporcionar al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio, incremento de los seguros sociales, atención de los trabajadores ancianos con un retiro suficiente, gozando de una prudente autonomía, con la intervención del Estado en su organización, protección económica e inspección".

### 1.3. Normativa reguladora.

Además de la Ley constitutiva de 27 de febrero de 1908, el Instituto Nacional de Previsión se ha venido rigiendo por sus Estatutos Orgánicos, aprobados los primeros por Reales Decretos de 24 de diciembre de 1908 y de 26 de enero de 1909, sufriendo diversas revisiones y reestructuraciones a lo largo de su histo-

ria. Los estatutos últimamente vigentes fueron aprobados por una Orden de 24 de enero de 1958, que sufrió varias modificaciones parciales por Ordenes posteriores.

La Orden de 17 de julio de 1968, modificada igualmente por otras normas ulteriores, entre ellas la Orden de 13 de junio de 1975, reguló la composición, competencia y funciones de los Organos colegiados de gobierno del INP.

No ha de olvidarse el Real Decreto 1837/1977 de 11 de julio, regulador del funcionamiento de los Organos Colegiados de todas las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

#### 1.4. Triple misión

Señalaba GONZALEZ POSADA (10) que la misión del Instituto, con arreglo a los preceptos de su Ley fundacional y disposiciones complementarias, era triple. Además de órgano que desempeña la función pública, delegada por el Estado, de administrar los seguros sociales, era también el órgano de propaganda y difusión de dichos seguros, y el órgano de asesoramiento al Gobierno y preparación de la actuación del mismo en este terreno.

#### 1.5. Naturaleza jurídica.

Legalmente, el INP aparecía configurado como "una Entidad de Derecho Público", fórmula vaga e imprecisa que nada nos dice de su naturaleza corporativa o fundacional.

La doctrina española se halla dividida en torno a este problema. Así mientras para VIDA SORIA (11) su naturaleza jurídica fundacional es evidente, GONZALEZ POSADA Y JORDANA DE POZAS (12) han puesto de relieve que se trata de una verdadera corporación de carácter fundacional; por el contrario, en opinión de ALMANSA



PASTOR cabría pensar en una entidad pública personificada, "híbrida de fundación y corporación", con notas de uno y otro tipo de entes, razón por la que se la excluye de la normativa de las Entidades autónomas.(13)

GARCIA TREVIJANO y ALONSO OLEA consideran al INP como entidad estatal autónoma "apátrida", no sujeta a la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre estas entidades.(14)

PEREZ BOTIJA piensa que se podría designar al Instituto Nacional de Previsión con las mismas palabras de la célebre definición del Estado dada por HAURIUO: "Institución de Instituciones". (15)

La Jurisprudencia ha declarado que:

- "No puede menos que estimársele carácter de Administración pública, en función delegada, al Instituto Nacional de Previsión"(16)
- "Según los Arts. 1º, 3º y 4º del Estatuto de 24 de enero de 1958, el Instituto Nacional de Previsión es una Entidad autónoma de Derecho público..."(17)
- "Se trata del Organismo de Derecho Público instituido por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social".(18)
- "El carácter de Administración que le es atribuible (por la doctrina de este Tribunal)".(19)
- "El Instituto Nacional de Previsión es uno de los entes que forman parte de la llamada Administración Institucional y, por tanto, de la Administración Pública".(20)
- "El Instituto Nacional de Previsión es un Organismo autónomo en la esfera de la Administración Institucional y, como tal, sus

actos están sometidos al régimen jurídico de la Administración Pública". (21)

- "Tiene la naturaleza de Entidad de Derecho Público". (22)

- "El Instituto Nacional de Previsión es un Organó gestor y asesor de la Seguridad Social Española, calificado como una Entidad Autónoma de Derecho Público, encargado de difundir la previsión popular en todas sus formas, asumiendo la gestión de estos servicios en todo el territorio nacional, ... no tiene la cualidad de "Organó del Estado"". (23)

#### 1.6. Estructura Orgánica

La organización del INP es lógico haya tenido que ajustarse a la evolución que los Seguros Sociales han experimentado. Últimamente, el Instituto se estructuraba en dos esferas: central y principal.

##### Esfera Central

Consejo de Administración

Comisión Permanente

Delegación General

##### Esfera Provincial

Consejo Provincial

Comisión Permanente

Delegación Provincial

##### 1.6.1. Esfera central.

Coexistían tres órganos: Consejo de Administración, Comisión Permanente y Delegación General.

###### 1.6.1.1. Consejo de Administración

Organó supremo de gobierno del INP. Funcionaba en reuniones ordinarias, una vez al trimestre, y en sesiones extraordinarias, cuando su presidente lo estimase oportuno. Para la validez de los acuerdos se requería una asistencia de la mitad más uno de

los miembros, y su adopción por una mayoría de dos tercios de los miembros asistentes.

Estaba compuesto de tres clases de miembros:

- 35 electivos
- 12 natos
- 12 de libre designación.

Pero hay que tener en cuenta que el Real Decreto 1837/1977, de 11 de julio, dispuso en su art. único el cese de los trabajadores y empresarios, vocales electivos en los Organos colegiados de gobierno y, en su caso, consultivos, de las Entidades Gestoras, quedando válidamente constituidos dichos Organos por los vocales restantes.

#### 1.6.1.2. Comisión Permanente

Organo permanente de gobierno. De carácter colegiado, se componía de trece miembros y se reunía semanalmente.

Su composición era la siguiente: el Presidente del Consejo de Administración; los dos Vicepresidentes del mismo; el Delegado General del Instituto; uno de los Vocales representantes del Ministerio de Hacienda; cuatro miembros consejeros trabajadores; un consejero empresario; tres de libre designación. El Presidente era el del Consejo de Administración y como Secretario actuaba igualmente el del Consejo. Esta organización varió como consecuencia del citado Real Decreto 1837/1977.

La Comisión Permanente tenía atribuidas las siguientes funciones:

- Proponer al Consejo asuntos de su competencia.
- Realizar inversiones y actos de administración.
- Autorizar transferencias de créditos.
- Nombrar y destituir funcionarios no directivos.
- Imponer medidas disciplinarias al personal.

- Rendir cuentas al Consejo sobre su actuación y revisar las cuentas mensuales del Instituto.
- Recibir informes del Delegado General sobre disponibilidades de tesorería y funcionamiento de los servicios.

#### 1.6.1.3. Delegación General

Constituía el órgano ejecutivo del INP. Al frente se encontraba el Delegado General, nombrado y separado por Decreto, con categoría de Director General. Era el Jefe superior de los servicios del Instituto, pudiendo delegar algunas funciones en los inferiores. Sus funciones, de dirección, gestión, ejecución y representación. Y en cumplimiento de ellas respondía ante el Consejo de Administración y el Ministro del Departamento.

La Delegación General constaba en calidad de Servicios Administrativos de una Secretaría Técnica, Subdelegaciones Generales de Seguros, de Administración y de Servicios Sanitarios, así como Servicios Centrales y Secciones y Negociados de Seguros.

#### 1.6.2. Esfera provincial

La esfera provincial, en un principio, y hasta 1939, se estructuraba mediante instituciones regionales y provinciales, llamadas Cajas colaboradoras, que gozaban de autonomía e independencia en su demarcación territorial. A partir de la Ley de 12 de septiembre de 1939, la Administración provincial se centraliza, pues las Cajas colaboradoras se convierten en Delegaciones del propio Instituto. Hoy - escribe ALMANSA PASTOR-, los órganos provinciales constituyen un trasunto, a escala reducida, de los órganos centrales, integrados por un Consejo Provincial, la Comisión Permanente y la Delegación Provincial.(24)

##### 1.6.2.1. Consejo Provincial

Órgano superior de gobierno del INP a nivel provincial, pero dependiente de la Presidencia del Consejo de Administración Cen-

tral. Se reunía ordinariamente cada mes y en sesión extraordinaria cuando su Presidente lo decidiese. La validez de los acuerdos requería la misma asistencia y mayoría que en el Consejo de Administración.

La composición del Consejo Provincial (miembros electivos, natos y de libre designación), paralela a la del Consejo Central, sufrió la "poda" de los miembros electivos impuesta por el Real Decreto 1837/1977, anteriormente citado.

#### 1.6.2.2. Comisión Permanente

Organo permanente de gobierno a nivel provincial. De carácter colegiado, su composición era la siguiente: el Presidente y los dos Vicepresidentes del Consejo Provincial; el Director Provincial del INP; cinco vocales designados por el Ministerio, de los que tres eran trabajadores, uno empresario y otro de libre designación.

Se reunía semanalmente y para la toma de acuerdos regían idénticas reglas a las señaladas para el Consejo Provincial.

Entre las funciones de la Comisión Permanente cabe señalar la resolución de asuntos delegados por el Consejo Provincial; la resolución de cuestiones urgentes; la formulación de sugerencias informes y propuestas al Consejo Provincial.

#### 1.6.2.3. Delegación Provincial. (25)

Organo ejecutivo en la provincia. En su cabeza, se encontraba el Director, nombrado y separado por la Comisión Permanente.

Entre sus funciones destacaban las de asesorar al Consejo Provincial, facilitar datos y documentos y, sobre todo, ejecutar los acuerdos, advirtiéndolo, en su caso, de la ilegalidad de éstos.

En la Delegación Provincial se integraban los servicios y dependencias administrativos necesarios para el funcionamiento

del Instituto, entre los cuales figuraban las Agencias Locales, establecidas donde acordase la Comisión Permanente, dirigidas por un Jefe o Director, con la misión de recaudar cuotas y primas, pago de prestaciones, tramitación de documentos, etc., con mayor agilidad.

1.6.2.4. Organos Colegiados de Gobierno del INP  
en las plazas de Ceuta y Melilla.

La Orden de 20 de enero de 1973 reguló la composición y funcionamiento de los Organos colegiados de gobierno del Instituto en las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla.

1.7. Competencia.

El exámen de la normativa entonces vigente señalaba como principales competencias del INP las siguientes:

- La inscripción de empresas (art.63, LGSS).
- La afiliación, altas y bajas de los trabajadores (art.64 LGSS)
- El control unificado de la recaudación de cuotas (art.77 LGSS)
- La gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones siguientes:

a) Asistencia sanitaria por maternidad, enfermedad común o accidente no laboral.

b) Prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional, derivadas de las mismas contingencias mencionadas en el apartado anterior, así como las prestaciones recuperadoras que procedan durante dichas situaciones.

c) Prestaciones por desempleo.

d) Prestaciones familiares.

e) Prestaciones de asistencia social y colaboración en la ejecución de los programas de Servicios Sociales (art.196.1 LGSS).

- La gestión del Servicio Común en el que las Mutualidades Laborales y Mutuas Patronales hayan de constituir el valor actual del capital coste de las pensiones que se causen por invalidez permanente o muerte debidas a accidente de trabajo (arts. 196.2 y 213.3 LGSS).
- La gestión de las contingencias de la acción protectora de los Regímenes Especiales consignados en el art. 2º del Real Decreto 2564/1977 de 6 de octubre.
- La administración de los regímenes de previsión voluntaria (art. 1º Decreto 1716/1974 de 25 de abril).

## 2. MUTUALIDADES LABORALES (26)

### 2.1. Nacimiento y evolución legislativa

A diferencia del INP que se creó por una Ley específica, las Mutualidades Laborales nacieron como consecuencia de una norma genérica, la Ley de 16 de octubre de 1942, sobre elaboración de las Reglamentaciones de Trabajo. A partir de esta Ley, va surgiendo en las diversas Reglamentaciones un sistema complementario de previsión profesional gestionado por una serie de entidades mutualistas de diverso ámbito (Cajas y Montepíos de Empresa, Mutualidades Laborales de sector profesional, de ámbito nacional, interprovincial, provincial o sindical). (27)

Son hitos legislativos importantes en la evolución del Mutualismo Laboral:

- La Orden de 24 de octubre de 1946 por la que se crea en el Ministerio de Trabajo el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales, encargado de tutelar y coordinar el nuevo sistema complementario profesional y sus gestoras.

- El Decreto de 10 de agosto de 1954 que dicta normas reguladoras del Mutualismo Laboral.
- El Reglamento General del Mutualismo Laboral, aprobado por Orden de 10 de septiembre de 1954. Esta norma reglamentaria estableció por primera vez una cierta homogeneidad normativa en el sistema mutualista, compatible con el mantenimiento de una regulación específica de carácter estatutario para cada mutualidad(28)
- La Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963. Con ella, el mutualismo pierde su carácter complementario para convertirse en un mecanismo de gestión en igualdad jurídica con el INP, repartándose entre ambos Organismos las competencias, no sólo en el Régimen General, sino también en la mayoría de los Regímenes Especiales.
- Decreto 3527/1974 de 20 de diciembre, por el que se dictan nuevas normas reguladoras del Mutualismo Laboral.
- El Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral, que se aprueba por Orden de 12 de febrero de 1975 y se modifica en determinadas materias por Orden de 10 de octubre de 1977.
- La Orden de 30 de marzo de 1977, aprobatoria del Estatuto de Personal.
- El Real Decreto 2564/1977 de 6 de octubre, sobre nueva estructura de gestión en el Mutualismo Laboral y racionalización de la competencia en algunos Regímenes Especiales.

## 2.2. Delimitación conceptual.

A partir del Decreto 3527/1974 de 20 de diciembre, se hace preciso distinguir tres conceptos: Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y Servicio del Mutualismo Laboral.

### 2.2.1. Mutualismo Laboral

Según dicción del art. 19.1 del Estatuto Orgáni-



co, "conjunto orgánico de Entidades, Servicios y Organismos que participan e intervienen en la gestión de la Seguridad Social, que se configura como una organización al servicio de la misma y de sus beneficiarios".(29)

El Mutualismo Laboral quedó integrado orgánicamente por las Entidades, Servicios y Organismos siguientes:

- a) Las Mutualidades Laborales y las demás Mutualidades que, aún sin ostentar tal denominación estaban tuteladas por el Ministerio de Trabajo a través del Servicio del Mutualismo Laboral.
- b) La Caja de Compensación del Mutualismo Laboral, Las Comisiones Técnicas Calificadoras y los demás Servicios Comunes adscritos o que se adscriban al Servicio del Mutualismo Laboral.
- c) El Servicio del Mutualismo Laboral.

#### 2.2.2. Mutualidades Laborales

Conceptuadas en la Ley de Seguridad Social de 1966 (art. 39.2) como "Corporaciones de interés público", aparecen definidas en el art. 39.2 de la Ley General de la Seguridad Social y más concretamente en el art. 11.1 del Estatuto Orgánico como "Corporaciones de Derecho Público, integradas por trabajadores por cuenta ajena y empresarios, o trabajadores por cuenta propia, instituidas y tuteladas por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social que les está encomendada"

Tenían, asimismo, la condición de Mutualidades Laborales, a todos los efectos, las Mutualidades que, sin ostentar tal denominación, fuesen Entidades Gestoras de Regímenes Especiales de la Seguridad Social y estuviesen tuteladas por el Ministerio a través del Servicio del Mutualismo Laboral (art. 11.3, Estatuto Orgánico).

### 2.2.3. Servicio del Mutualismo Laboral (30)

Conforme a la expresión del art. único, apartado c) del Decreto 3527/74 y del art. 49.1 del Estatuto Orgánico, "Entidad de Derecho Público, dotada de personalidad jurídica propia, que tiene la naturaleza y privilegios atribuidos a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y está adscrito al Ministerio de Trabajo".

El Servicio del Mutualismo Laboral constituía el instrumento a través del cual ejercía el Departamento las facultades de dirección, vigilancia y tutela de las Mutualidades Laborales, sus Federaciones y de los Servicios Comunes adscritos a dicho Servicio. Era, en síntesis, el Organismo superior del Mutualismo Laboral, que velaba por la coordinación y desarrollo de toda la sección mutualista.

Sus numerosas competencias aparecían señaladas en el art. 50 del Estatuto Orgánico.

Una sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 16 de marzo de 1979, establece que "la naturaleza y funciones - del Servicio del Mutualismo Laboral vienen definidas en los artículos 49 y siguientes de la Orden de 12 de febrero de 1975, que aprueba el Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral, sin que en ninguno de ellos se reconozca a tal Servicio función de dispensar prestaciones en cuanto que ello es competencia de las Mutualidades, sino de dirección, vigilancia, tutela, coordinación y desarrollo de toda acción mutualista". (30 bis)

### 2.3. Naturaleza jurídica

La problemática acerca de la naturaleza jurídica de las Mutualidades Laborales es análoga a la que hemos expuesto al tratar del INP, si bien, a nuestro entender, la configuración legal

aparece con mayor claridad, pues los textos legales (art. 39.2. de La Ley General de la Seguridad Social y art. 11 de la Orden de 12 de febrero de 1975) dicen expresa y categóricamente que las Mutualidades Laborales tienen la naturaleza de "Corporaciones de Derecho Público", esto es, que para nuestro legislador no ofrece la menor duda su catalogación de entidades corporativas, caracterizadas por integrar su base una "universitas personarum" (trabajadores y empresarios).

Sin embargo, la doctrina no es pacífica, como puede verse por la opinión de los autores que seguidamente resumimos:

- Corporaciones de Derecho Público (MONTERO MONTERO). (31)
- Instituciones de Derecho Público con personalidad jurídica definida (LARAÑA Y SELMA). (32)
- Se trata de personas jurídicas de carácter público, concretamente se trata de Corporaciones que encajan en la figura de corporaciones institucionales (MEILAN). (33)
- Asociaciones mutuas forzosas, dentro de ciertos límites autogobernadas (ALONSO OLEA). (34)
- Fundaciones de Derecho Público con personalidad (GARCIA TREVILJANO). (35)
- Un supuesto de descentralización funcional, es decir, una actividad instrumental respecto de las funciones estatales de Previsión social, que explica la caracterización de la relación "Mutualidades-Estado", como instrumental respecto de la "Estado-sujetos protegidos" (VIDA SORIA). (36)
- Híbrido de fundación y corporación (ALMANSA). (37)

Jurisprudencialmente se ha dicho que son "corporaciones de interés público, regidas "ratione singuli" por órganos colegiados peculiares" (38) que han sido "creadas para prestar un servicio público de la importancia y transcendencia que reviste la

Previsión Social Obligatoria" (39).

Por su parte, el Tribunal Central de Trabajo ha declarado que las Mutualidades Laborales, según el art. 39.2 de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, son "Corporaciones de interés público ... instituidas y tuteladas por el Ministerio de Trabajo para la gestión de la Seguridad Social", que en definitiva administran un régimen obligatorio de Seguridad Social que en ningún sitio se dice que sea complementario, accesorio o de refuerzo (40).

#### 2.4. Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral

Aprobado por Orden de 12 de febrero de 1975 y modificado por otra de 10 de octubre de 1977, se compone de cuatro títulos, estructurados de la forma siguiente:

Título I .- Disposiciones generales (arts. 1 a 10).

Título II .- Las Mutualidades Laborales (arts. 11 a 43).

Título III.- Servicios Comunes adscritos al Servicio del Mutualismo Laboral (arts. 44 a 48).

Título IV .- El Servicio del Mutualismo Laboral y sus Delegaciones Provinciales (arts. 49 a 74).(41)

Consta, además, de dos disposiciones adicionales y cuatro transitorias.

Las modificaciones esenciales introducidas por la Orden de 10 de octubre de 1977 afectaron a la supresión de los cargos de Director de Mutualidad, Subdirector de Mutualidad y Secretario de Mutualidad y, asimismo, los de Director y Secretario de la Caja de Compensación. En sustitución de los cargos suprimidos, se crearon el de Secretario General de Mutualidad Laboral y el de Secretario General de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.

## 2.5. Organos de gobierno de las Mutualidades Laborales

La Mutualidad Laboral constaba de órganos de gobierno colegiados y unipersonales, tanto en la esfera provincial como, en su caso, en la esfera nacional.

### 2.5.1. Organos colegiados

Según el art. 14 del Estatuto Orgánico, eran órganos colegiados de gobierno de las Mutualidades Laborales:

a) La Asamblea General, órgano supremo de gobierno de la Mutualidad que servía de cauce para que los mutualistas participasen en la gestión de la Seguridad Social.

b) La Junta Rectora, que podía actuar en Pleno o en Comisión Permanente y tenía a su cargo el gobierno directo de la Mutualidad.

c) Las Comisiones o Ponencias provinciales, que ejercían dentro del ámbito provincial de su competencia, funciones de informe, vigilancia y de resolución de peticiones formuladas por los interesados y servían de cauce para la participación de los mutualistas en los demás Organos colegiados de gobierno correspondientes.

Asimismo, era posible constituir Comisiones de ámbito local con la composición, funciones y competencias que se determinasen.

La composición de los órganos colegiados fué tripartita (miembros electivos, natos y de libre designación), si bien ha de recordarse una vez más lo dispuesto en el Real Decreto 1837/1977 de 11 de julio, sobre el cese de los trabajadores y empresarios vocales electivos en los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

#### 2.5.2. Organos unipersonales

- El Presidente, que lo era, igualmente, de la Asamblea General y de la Junta Rectora (art. 25 del Estatuto Orgánico).
- Los Presidentes de las Comisiones Provinciales, (art. 26 id.)
- El Secretario General, nuevo cargo creado por la Orden de 10 de octubre de 1977, en sustitución del Director de Mutuality.

#### 2.6. Competencia

Las Mutualidades Laborales eran, como el Instituto Nacional de Previsión, entidades gestoras polivalentes, en expresión de ALMANSA, en cuanto que gestionaban conjuntamente diversas competencias del Régimen General. (42)

El artículo 197 de la Ley General de la Seguridad Social asignó a las Mutualidades Laborales la gestión de las funciones y servicios derivados de las siguientes prestaciones:

- Pensión de jubilación.
- Prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional, y cualquiera que sea su causa, por invalidez permanente y muerte y supervivencia, así como las prestaciones de recuperación que procedan durante las situaciones de incapacidad mencionadas.
- La asistencia social y la colaboración, en la forma que se determine, en la ejecución de los Servicios Sociales.

### 3. FEDERACIONES DE MUTUALIDADES LABORALES

A ellas se referían los artículos 194 y 198 de la Ley General de la Seguridad Social, pero el mandato de este último precepto no fué desarrollado por el Ministerio correspondiente.

### 4. INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION

Creado por el art. 12 de la Ley de 17 de julio de 1956, quedó adscrito al Ministerio de Trabajo por Decreto de 9 de mayo de 1958.

Según el art. 40.1 de la Ley 33/1971 de 21 de julio, "El Instituto Español de Emigración es la Corporación de Derecho Público adscrita al Ministerio de Trabajo, que con la consideración jurídico-administrativa de Entidad Gestora de la Seguridad Social (43) tiene encomendada la ejecución y puesta en práctica de la acción del Estado en materia de emigración y está incluida, por tanto, en la excepción del apartado c) del art. 52 de la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas".

## III. ENTIDADES GESTORAS DE LOS REGIMENES ESPECIALES

### 1. ADSCRITAS AL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION (44)

#### 1.1. Régimen Especial Agrario: Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social (45)

La gestión del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social venía atribuida a la Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social, dotada de plena capacidad jurídica y patrimonial

para el cumplimiento de sus fines. Estaba adscrita al Instituto Nacional de Previsión y, en su actuación, utilizaba los órganos, servicios y medios de aquél en el ámbito nacional y provincial.(46)

Las normas reguladoras de esta Entidad Gestora, se contenían en:

- Los artículos 48 al 53 del Decreto 2123/1971 de 23 de julio, aprobatorio del Texto Refundido del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.
- La Orden de 20 de octubre de 1973 que reguló la constitución, régimen orgánico y funcionamiento de esta Mutuality.
- La Orden de 10 de junio de 1976 que modificó el art. 12 de la Orden precedente.

Sus órganos de gobierno fueron:

A) En el ámbito nacional:

- a) La Asamblea General, con las funciones propias que le correspondían como órgano supremo de la Institución.
- b) La Junta Rectora con funciones de dirección y gobierno.
- c) La Comisión Delegada de la Junta Rectora, con funciones permanentes de gobierno y de resolución de asuntos urgentes de la competencia de esta última.

B) En el ámbito provincial:

- a) La Asamblea Provincial, con funciones superiores de gobierno de la Mutuality de este ámbito.
- b) La Comisión Provincial, que conocía el desarrollo de la Mutuality en la provincia, con las funciones informativas de vigilancia y resolutivas que reglamentariamente se pudiesen establecer.

C) En el ámbito local:



- a) Las Comisiones Locales que intervenían en orden al cumplimiento de obligaciones y satisfacción de los derechos de los mutualistas.

La composición de los órganos de gobierno fué tripartita: dos tercios representativos de trabajadores y empresarios, el tercio restante, se componía de miembros natos y de libre designación. Sobre los miembros representativos recuérdese lo dicho al hablar de los mismos en el INP y en las Mutualidades Laborales en relación con lo establecido por el Real Decreto 1837/1977 de 11 de julio.

La competencia de la Mutualidad Nacional Agraria se extendió a la gestión de todas las contingencias incluidas en la acción protectora del Régimen Especial Agrario. Sin perjuicio de esta unidad funcional, la gestión ha de ordenarse en forma que se conozcan por separado los resultados relativos a los dos grupos de trabajadores protegidos: por cuenta ajena y por cuenta propia.

#### 1.2. Régimen Especial de los Empleados de Hogar: Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar(47)

La gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los empleados de hogar (antes Servicio Doméstico) se venía efectuando por la Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar -antiguo Montepío Nacional del Servicio Doméstico-, con la naturaleza de "Corporación de interés público", y plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines. Adscrita orgánicamente al INP, en su gestión utilizaba los órganos, servicios y medios de aquél, en el ámbito nacional, provincial y local.

La normativa reguladora de esta Mutualidad, estaba constituida por los artículos 39 a 43 del Decreto 2346/1969 de 25 de septiembre y la Orden de 11 de agosto de 1970 sobre constitución régimen orgánico y funcionamiento de la Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar.

Los órganos colegiados de gobierno de la Mutualidad, eran los siguientes:

- A) En el ámbito nacional:
  - a) La Asamblea General.
  - b) La Junta Rectora y
  - c) La Comisión Delegada de la Junta Rectora.
- B) En el ámbito provincial:
  - a) Las Comisiones Provinciales.

Los vocales componentes de los órganos colegiados fueron de tres clases: electivos, natos y de libre designación, si bien han de tenerse en cuenta las prescripciones del varias veces citado Real Decreto 1837/1977 de 11 de julio.

La competencia de la Mutualidad Nacional de Empleados de Hogar, comprendía la gestión de todas las contingencias y situaciones propias de la acción protectora de este Régimen Especial, sin perjuicio de la posibilidad de establecer los conciertos previstos por la Ley General de la Seguridad Social.

### 1.3. Régimen Especial de los Estudiantes: Mutualidad del Seguro Escolar. (48)

La gestión del Régimen Especial de los Estudiantes (Seguro Escolar) correspondió a la Mutualidad del Seguro Escolar.

El INP realizaba la gestión y administración de esta Mutualidad con su personal propio, pero con separación completa de las demás operaciones y bienes, llevando contabilidad aparte.

La Mutualidad del Seguro Escolar tenía personalidad jurídica propia y, en consecuencia, gozaba de capacidad plena para adquirir, poseer, gravar, enajenar bienes, así como realizar toda clase de actos y contratos relacionados con sus fines, sin limitación alguna.

Su normativa reguladora se contenía en los artículos 78 a 126 de los Estatutos de la Mutualidad del Seguro Escolar, aprobados por Orden de 11 de agosto de 1953 y modificados por Ordenes de 10 de noviembre de 1955, 23 de junio de 1956 y 22 de abril de 1958, dictadas las dos primeras por los Ministerios de Educación y Trabajo, conjuntamente, y la última por la Presidencia de Gobierno.

Los órganos de gobierno de la Mutualidad del Seguro Escolar eran cuatro:

- Consejo de Administración.
- Comisión Permanente.
- Presidente.
- Director.

La composición de los dos Organismos tenía carácter bipartito, estando integrados por Consejeros natos y electivos.

Era Presidente el Subsecretario de Educación y Director el Subdelegado General del INP que le correspondiese.

Los Organos Técnicos y administrativos de la Mutualidad, los tres siguientes:

- El Secretario General.

- El Inspector General y
- Los Servicios Médicos y su Jefatura.

## 2. ADSCRITAS AL SERVICIO DEL MUTUALISMO LABORAL (49)

### 2.1. Régimen Especial de la Minería del Carbón: Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón.(50)

La Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón fué creada por el art. 12, 1, 12 del Real Decreto 2564/1977 de 6 de octubre, con sede en Oviedo y en ella se integraron la Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana (Mutualidad Laboral) Mutualidad Laboral del Carbón del Noroeste, Mutualidad Laboral del Carbón de Centro-Levante y Mutualidad Laboral del Carbón del Sur.

El Instituto Nacional de Previsión era también competente para la gestión de este Régimen Especial (art.13, Decreto 298/1973 de 8 de febrero y disposición final 2ª, Real Decreto 2564/77)

### 2.2. Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios: Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones.(51)

La Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Trabajadores Ferroviarios era la Entidad Gestora de este Régimen Especial, según el art. 17 del Decreto 2824/1974 de 9 de agosto; pero quedó integrada en la Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones, en méritos de lo dispuesto en el art. 12, 1,82 del Real Decreto 2564/1977 de 6 de octubre.

El Instituto Nacional de Previsión gestionaba determinadas contingencias (art.22 Real Decreto 2564/1977).

**2.3. Régimen Especial de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos: Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos.**<sup>(52)</sup>

La gestión del Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos venía atribuida a cuatro entidades gestoras diferentes:

- Mutualidad Laboral de Autónomos de Consumo.
- Mutualidad Laboral de Autónomos de la Industria.
- Mutualidad Laboral de Autónomos de Servicios.
- Mutualidad Laboral de Autónomos de la Agricultura.

Todas ellas quedaron integradas en una única entidad mutualista -Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos- por haberlo establecido así el art. 1º,1,11 del ya citado Real Decreto - 2564/1977 de 6 de octubre.

El Instituto Nacional de Previsión asumía la gestión de la asistencia sanitaria referida a los pensionistas (art.2º Real Decreto 2564/1977).

**2.4. Régimen Especial de los Artistas: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos.**<sup>(53)</sup>

De acuerdo con el Decreto 2133/1975 de 24 de julio y Orden de 24 de noviembre del mismo año, la gestión de este Régimen Especial se efectuaba por la Mutualidad Laboral de Artistas, quedando suprimida e integrada en la Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos, por disponerlo así el art. 1º,1,12 del referido Real Decreto 2564/1977.

Se atribuía al Instituto Nacional de Previsión la gestión de determinadas contingencias (art. 2º, Real Decreto 2564/1977 de 6 de octubre).

**2.5. Régimen Especial de los Escritores de Libros: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos (54)**

La Mutualidad Laboral de los Escritores de Libros, Entidad Gestora de este Régimen Especial, ha sido igualmente suprimida e integrada en la Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos, por razones jurídicas idénticas a las aducidas en el número precedente.

La gestión de la asistencia sanitaria de los pensionistas se atribuía al Instituto Nacional de Previsión (art.2º, Real Decreto 2564/1977).

**2.6. Régimen Especial de los Representantes de Comercio: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos. (55)**

El art. 31 del Decreto 2409/1975 de 23 de agosto, regulador de este Régimen Especial, atribuyó la gestión a la Mutualidad Laboral de los Representantes de Comercio; más esta específica Mutualidad quedó suprimida e integrada en la Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos, en virtud de lo dispuesto en el antes citado art. 1º, 1, 12.

Al Instituto Nacional de Previsión le correspondía la gestión de la asistencia sanitaria de los pensionistas (art.2º, Real Decreto 2564/1977).

**2.7. Régimen Especial de los Toreros: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos.**

La gestión de este Régimen Especial fué atribuida por el art. 11 del Decreto 1600/1972 de 8 de junio, al "Montepío de la Asociación Benéfica de Toreros" cuya constitución, régimen orgánico y funcionamiento se reguló por una Orden de 7 de julio de

1972; pero la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1976 (55 bis) declaró la nulidad del citado Decreto que había establecido el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Toreros. Fué sustituido posteriormente por el Real Decreto 833/1978 de 27 de marzo.

La "Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos" era la gestora del Régimen Especial de los Toreros, no sólo por lo establecido en el art. 1º, 1,12, varias veces citado, sino también porque así lo recogía expresamente el art. 14.1 del mencionado Real Decreto 833/1978. (56)

El Instituto Nacional de Previsión era competente para la gestión de determinadas contingencias (art. 2º, Real Decreto 2564/1977).

### 3. INDEPENDIENTE DE AMBOS ORGANISMOS

#### 3.1. Régimen Especial de los Trabajadores del Mar: Instituto Social de la Marina. (57)

##### 3.1.1. Antecedentes y Denominación.

Los antecedentes del Instituto Social de la Marina se encuentran en la Caja Central de Crédito Marítimo, creada por Real Decreto de 10 de octubre de 1919.

En cuanto a su actual nombre, data de 1930, en que por Real Decreto de 26 de febrero, se establece que en lo sucesivo la Caja Central de Crédito Marítimo se denominará Instituto Social de la Marina.

### 3.1.2. Disposiciones reguladoras.

El Instituto Social de la Marina, en su calidad de ente gestor del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, hállase regulado, fundamentalmente, por los siguientes preceptos:

- Ley de 18 de octubre de 1941 que lo reorganiza.
- Dos Ordenes ministeriales de 2 de enero de 1971, reguladora una, de los Servicios Centrales del Instituto y otra, de la composición, competencia y funciones de sus Organos de Gobierno. La Orden de 24 de junio de 1971 da nueva redacción al art. 7º de esta última norma.
- Orden de 29 de febrero de 1972 que modifica diversos artículos de las dos Ordenes de 2 de enero de 1971, antes citadas.
- Los artículos 45 a 49 del Decreto 2864/1974 de 30 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 116/1969 de 30 de diciembre y 24/1972 de 21 de junio, regulador del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.
- Orden de 26 de agosto de 1978, por la que se reestructura el Servicio Central del Instituto Social de la Marina.

### 3.1.3. Carácter de Entidad Gestora de la Seguridad Social

El Instituto Social de la Marina, con independencia del cumplimiento de todos los demás fines que le atribuye su Ley fundacional de 18 de octubre de 1941 y manteniendo la debida separación de recursos, realiza la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, in -



cluida la de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, teniendo a estos efectos el carácter de Entidad Gestora de la Seguridad Social.

El principio de unidad de gestión de este Régimen Especial se lleva a efecto por la Ley 116/1969 de 30 de diciembre, que incorporó al Instituto Social de la Marina todos los cometidos gestores que venían realizando las distintas entidades que lo integran: a) el Montepío Marítimo Nacional, que gestionaba los riesgos de invalidez, vejez, muerte y supervivencia; b) la Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo que lo hacía de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y c) la Caja Nacional del Fondo Regulador de los Seguros Sociales de los pescadores, que gestionaba la asistencia sanitaria e incapacidad laboral transitoria derivada de enfermedad común y accidente no laboral, el desempleo y la protección a la familia.

#### 3.1.4. Estructuración orgánica.

El Instituto Social de la Marina, para su gobierno, está regido por los siguientes órganos:

##### A) En el ámbito nacional:

- a) Consejo General, con las funciones propias que le correspondan como órgano supremo de la Institución.
- b) Comisión Permanente, con funciones de dirección y gobierno. La Comisión Permanente podrá delegar parte de sus funciones en Comisiones compuestas por algunos de sus miembros. (58)
- c) Presidente.
- d) Secretario General.

B) En el ámbito provincial.

- a) Consejo Provincial, con funciones superiores de gobierno en este ámbito.
- b) Comisión Permanente, con las funciones de vigilancia y resolutivas que reglamentariamente se determinen.

C) En el ámbito local.

- a) Las Comisiones Locales, que intervendrán en orden al cumplimiento de obligaciones y satisfacción de los derechos de los pertenecientes a este Régimen Especial.

La composición de los Organos Colegiados de Gobierno no es tripartita: dos tercios de sus miembros serán representativos de empresarios y trabajadores y el tercio restante se compondrá de miembros natos y de miembros de libre designación. Una vez más debe recordarse lo establecido en el Real Decreto 1837/1977 de 11 de julio.

3.1.5. Atribuciones.

Como Entidad Gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, corresponde al Instituto Social de la Marina la gestión, organización y dispensación de todas las prestaciones incluidas en la Acción Protectora y Asistencia Social de este Régimen Especial.

En la gestión en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaborarán las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en las condiciones establecidas para las mismas en el Régimen General.

### 3.1.6. Naturaleza jurídica

El Instituto Social de la Marina es una entidad de derecho público excluida de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. (59)

## 4. DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

### 4.1. Régimen Especial de los Funcionarios Civiles del Estado: Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.(60)

El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado está integrado por tres mecanismos de cobertura:

- El de Derechos Pasivos, de acuerdo con sus normas específicas.
- El de Ayuda Familiar, igualmente de acuerdo con sus normas específicas.
- El de Mutualismo Administrativo.

La gestión del Mutualismo Administrativo obligatorio se llevará a cabo por la "Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado", dependiente del Ministerio de la Presidencia de Gobierno a quien corresponde su vigilancia y tutela. Esta Mutualidad queda excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958.

La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) es una persona jurídica de derecho público, dotada de plena capacidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines.

La MUFACE se rige por:

- Los artículos 42 al 92 de la Ley 29/1975 de 27 de junio sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
- Los artículos 42 y 42 al 56 del Reglamento General del Mutuismo Administrativo, aprobado por Decreto 843/1976 de 18 de marzo.
- El Real Decreto 143/1977 de 21 de enero, por el que se regula la estructura y funciones de los órganos de la MUFACE.
- Orden de 22 de abril de 1977, que desarrolla el Real Decreto anterior.
- El Real Decreto 1200/1978 de 12 de mayo que regula las competencias y atribuciones de las Delegaciones Provinciales y la creación de las Juntas Provinciales.
- La Orden de 17 de julio de 1978 por la que se clasifican las Delegaciones Provinciales de MUFACE.

El gobierno y administración de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado está encomendado a:

- La Asamblea General, supremo Organo de representación de la Mutualidad General. Está integrada por Vocales elegidos directamente por los mutualistas. Será Presidente el Ministro de la Presidencia de Gobierno y, por su delegación, el Subsecretario del mismo Departamento.
- El Consejo Rector, órgano de dirección de la Mutualidad. Está integrado por tres clases de Vocales: natos, designados y electivos. El Presidente del Consejo Rector es el Ministro de la Presidencia del Gobierno y, por su delegación, el Subsecretario del Departamento.

- La Junta de Gobierno, órgano colegiado de gestión de la Mutua-  
lidad. Forman parte de esta Junta diez Vocales elegidos por el  
Consejo Rector entre sus miembros, de los cuales siete corres-  
ponderán al grupo de Vocales electivos y tres al de Vocales na-  
tos o designados. Será Presidente nato el Subsecretario de la  
Presidencia del Gobierno y Presidente efectivo el Gerente de  
la Mutualidad.
- La Gerencia, órgano ejecutivo de la Mutualidad que ejercerá  
como tal la jefatura de los servicios administrativos y técni-  
cos bajo la dependencia de la Junta de Gobierno. El Gerente de  
la Mutualidad, que tendrá categoría de Director General, será  
nombrado por Decreto, a propuesta del Ministro de la Presiden-  
cia del Gobierno, entre funcionarios de carrera en activo de la  
Administración Civil del Estado que pertenezcan a Cuerpos o  
plazas para cuyo ingreso se exija título de Licenciado, Inge-  
niero, Arquitecto o Doctor.

Las atribuciones de la Asamblea General, el Consejo Rec-  
tor, la Junta de Gobierno y la Gerencia se señalan, respectiva-  
mente, en los artículos 43, 48, 51 y 54 del Reglamento General  
del Mutualismo Administrativo.

La organización provincial se regula en el Real Decreto  
1200/1978 de 12 de mayo; de conformidad con lo dispuesto en el  
mismo, en cada una de las provincias, con sede en su capital,  
existirá una Delegación Provincial. Asimismo, existirán Delega-  
ciones en Ceuta y Melilla.

Al frente de cada Delegación, habrá un Delegado Provin-  
cial.

Igualmente, en cada provincia se creará una Junta Provin-  
cial, como órgano colegiado de gestión de la Mutualidad General

de Funcionarios Civiles del Estado en el ámbito de su respectiva provincia.

Las Juntas Provinciales están compuestas por miembros natos, miembros electivos y por los representantes de aquellos Organismos, Servicios o Entidades que se acuerde por el Consejo - Rector, con voz pero sin voto.

## 5. DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE DEFENSA

### 5.1. Régimen Especial de las Fuerzas Armadas: Instituto Social de las Fuerzas Armadas. (61)

El Régimen Especial de las Fuerzas Armadas fué establecido por la Ley 28/1975 de 27 de junio y su Reglamento General aprobado por Real Decreto 2330/1978 de 29 de septiembre.

El órgano de gestión del mecanismo de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas es el "Instituto Social de las Fuerzas Armadas" (ISFAS), que según el art. 42 de la Ley está adscrito orgánicamente al alto Estado Mayor y depende de la Presidencia de Gobierno; pero esta adscripción y dependencia ha sido modificada -con vulneración del principio de la jerarquía de normas- por el art. 72.1 del texto reglamentario al señalar que "estará adscrito orgánicamente y dependerá del Ministerio de Defensa, al que corresponde la vigilancia y tutela del mismo."

El ISFAS es una persona jurídica de Derecho Público, dotada de plena capacidad jurídica con patrimonio propio, para el cumplimiento de sus fines, quedando excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958.

Los órganos de gobierno del ISFAS son tres:

- El Consejo Rector.
- La Junta de Gobierno.
- La Gerencia.

La composición de los órganos colegiados (Consejo Rector y Junta de Gobierno) está pendiente del Real Decreto que la determine, habiéndose prorrogado en sus funciones los actualmente existentes por una Orden de 22 de noviembre de 1978.

La Gerencia es el órgano ejecutivo del ISFAS y ejerce como tal la Jefatura de los servicios administrativos y técnicos, bajo la dependencia de la Junta de Gobierno.

Existe, además, una organización provincial, basada principalmente en la estructura regional del Ejército de Tierra, en la división provincial del territorio nacional y en las particulares exigencias de Ceuta y Melilla.

Entre los órganos provinciales del ISFAS se distinguirán dos categorías perfectamente diferenciadas:

- Las "Delegaciones", con misiones ejecutivas descentralizadas de las de la Gerencia y
- Las "Subdelegaciones", cuyos cometidos son fundamentalmente informativos y orientadores, pudiendo ser también de apoyo ejecutivo a la Delegación en la que esté integrada, cuando especialmente se les ordene o autorice.

Es de la competencia específica y excluyente del ISFAS la planificación, programación y montaje de los servicios que, directa o indirectamente, contribuyan al establecimiento de las prestaciones que se determinan en el Reglamento (dictando para

ello las instrucciones necesarias que la eficacia de los mismos aconseje) y la disposición de los recursos, legalmente adscritos que los citados servicios requieran, dentro de las posibilidades financieras previstas para aquellas actuaciones, cuyo fin sea conseguir que todo aquél encuadrado en las Fuerzas Armadas tenga la Seguridad de una total y completa protección para él y su familia, tanto si está en activo como si se encuentra retirado o jubilado.

## **6. ADSCRITA AL MINISTERIO DE JUSTICIA**

### **6.1. Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia: Mutualidad General Judicial. (62)**

Este Régimen Especial, implantado por el Real Decreto-Ley 16/1978 de 7 de junio, se rige por dicha norma, por el Reglamento de la Mutualidad General Judicial aprobado por Real Decreto 3283/1978 de 3 de noviembre, y demás disposiciones para su aplicación y desarrollo.

La gestión de este Régimen Especial se realizará por la "Mutualidad General Judicial", adscrita orgánicamente, con personalidad jurídica propia, al Ministerio de Justicia, al que corresponde la vigilancia y tutela de la misma.

La Mutualidad General Judicial es una persona jurídica de Derecho Público, excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, que tiene capacidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines y gozará de exención tribu



taria, beneficio procesal de pobreza, franquicia postal y especial tasa telegráfica, todo en igual medida que el Estado.

La Mutualidad General Judicial para el ejercicio de sus funciones, se estructura en los siguientes Organos:

A) De ámbito nacional

- a) La Asamblea General, órgano supremo de la Mutualidad compuesta de 34 miembros, elegidos directamente por los mutualistas.
- b) La Junta de Gobierno, órgano colegiado al que corresponde de modo permanente la dirección y gestión de la Mutualidad. Tiene la siguiente composición:
  - El Presidente, que será el de la Mutualidad.
  - Seis Consejeros, elegidos por la Asamblea General, uno por cada uno de los grupos de funcionarios referencia dos en el art. 10 del Reglamento.
  - El Tesorero.
  - El Interventor; y
  - El Secretario.
- c) El Presidente de la Mutualidad, órgano de representación de ésta, designado por el Presidente del Tribunal Supremo, a propuesta en terna de la Asamblea.
- d) El Gerente, órgano ejecutivo de la Mutualidad, a quien corresponde la Jefatura de los servicios administrativos, técnicos y económicos, bajo la dependencia del Presidente.

B) De ámbito provincial.

- a) El Delegado, que actuará en cada provincia con misiones

ejecutivas desconcentradas y como órgano de enlace con los servicios centrales.

- b) La Junta Consultiva, con cometidos informativos, orientadores y de apoyo al Delegado. Esta Junta se compone de tres miembros, designados por la Junta de Gobierno a propuesta de los assembleístas de la circunscripción territorial a que corresponda la provincia.

Los cargos de Presidente, miembros de la Asamblea y de la Junta de Gobierno, y el de Delegados y miembros de la Junta Consultiva, son gratuitos y obligatorios.

Los gastos que origine el desempeño de estas funciones serán justificados y abonados por la Mutualidad General, con cargo al capítulo de gastos de administración.

Las atribuciones y funciones de los órganos centrales y de los provinciales son las señaladas en los artículos del Reglamento General que se citan:

- Asamblea General (art. 6º)
- Junta de Gobierno (art. 14)
- Presidente (art. 15)
- Gerente (art. 16)
- Delegado y Junta Consultiva (art. 18).

#### IV. REGIMEN ASIMILADO A REGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

##### 1. REGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

### 1.1. Asimilación a Régimen Especial

El Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones Locales se asimila a Régimen Especial de la Seguridad Social a los solos efectos de lo dispuesto en el Real Decreto 2175/1978 de 25 de agosto, por el que se establece el cómputo recíproco de cotización entre la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local y diversos regímenes del Sistema de la Seguridad Social.

### 1.2. Entidad Gestora (63)

La gestión de la Seguridad Social de los funcionarios de las Corporaciones Locales corresponde a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL), creada por la Ley 11/1960 de 12 de mayo, y cuyos nuevos Estatutos fueron aprobados por Orden de 9 de diciembre de 1975.

La Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local tendrá personalidad jurídica independiente, capacidad plena y patrimonio propio y, en consecuencia, podrá adquirir, poseer gravar y enajenar bienes y realizar toda clase de actos y contratos relacionados con sus fines, así como promover los procedimientos que fueren oportunos y ejercitar los derechos y acciones que correspondan ante los Tribunales de Justicia o cualesquiera órganos o dependencias de la Administración Pública.

Serán órganos rectores de la Mutualidad: (64)

- El Presidente.
- La Comisión Permanente
- El Consejo de Administración.

Será órgano administrativo y técnico de la Mutualidad el

Director técnico, que asistirá a los órganos rectores y ejecutará sus acuerdos.

En la esfera provincial, la Orden de 23 de enero de 1979 determina la situación de las Oficinas de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

#### V. TRIPLE COLABORACION EN LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Desaparecida la Organización Sindical,(65) la colaboración en la gestión corresponde exclusivamente, según el art. 199 de la Ley General de la Seguridad Social, a las Entidades siguientes:

- A) Las Organizaciones Colegiales Sanitarias.
- B) Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, en la cobertura de dicha contingencia.
- C) Las Empresas, individualmente consideradas, en relación con su propio personal o mediante agrupaciones, constituidas al único efecto de prestar la colaboración legalmente establecida.

#### 1. ORGANIZACIONES COLEGIALES SANITARIAS

##### 1.1. Contenido

Corresponde a las Organizaciones Colegiales Sanitarias:

- Designar los profesionales que, ostentando las condiciones generales de elegibilidad que se establezcan, deban formar parte de los órganos de gobierno de las Entidades Gestoras que tengan competencia en la gestión de la asistencia sanitaria.

- Designar los vocales que en representación de los Colegios Profesionales respectivos, hayan de formar parte de la Comisión Central a que se refiere el art. 114 de la Ley General de la Seguridad Social.
- Designar los vocales que, en representación del Colegio correspondiente, hayan de formar parte de las Comisiones Mixtas (art. 201, LGSS).

#### 1.2. Organización Médica Colegial

La Organización Médica Colegial agrupa obligatoriamente a todos los médicos que, de acuerdo con las leyes vigentes, ejerzan su profesión en cualquiera de sus modalidades, bien en forma independiente o bien al servicio de la Administración Central del Estado, de las Comunidades Autónomas, Social o Institucional o de cualquiera otras entidades públicas o privadas. Voluntariamente podrán solicitar su colegiación quienes, con título profesional médico, no ejerzan la profesión.(66)

Los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial y del Consejo General de los Colegios Oficiales de Médicos fueron aprobados por Real Decreto 1018/1980 de 19 de mayo, que derogó expresamente el Reglamento de la Organización Médica Colegial aprobado por Orden de 1 de abril de 1967 y sus modificaciones posteriores.

#### 1.3. Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos

La norma básica en esta materia es la Orden de 13 de noviembre de 1950, aprobatoria del nuevo Estatuto-Reglamento por el que habrán de regirse el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España y los respectivos Colegios regionales dependientes del mismo. Varios de sus artículos fueron modifica

dos por las Ordenes Ministeriales de 26 de marzo de 1952, 13 de diciembre de 1954 y 26 de noviembre de 1969. La Orden de 29 de abril de 1972 regula la duración y renovación de los cargos del Consejo General, Colegios Regionales y Colegios Provinciales de los Odontólogos y Estomatólogos de España.

#### 1.4. Colegios Oficiales de Farmaceúticos

La Orden de 28 de septiembre de 1934 aprobó el Estatuto de los Colegios Farmaceúticos y la de 16 de mayo de 1957 el Reglamento del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmaceúticos, a cuyo art. 4º dió nueva redacción la asimismo Orden Ministerial de 27 de diciembre de 1968. El Real Decreto 1774/1979 de 22 de junio, aprueba la modificación del párrafo 2º del art. 19 del Reglamento de 1957.

#### 1.5. Organización Colegial de Ayudantes Técnicos Sanitarios

Los Estatutos vigentes de esta Organización Colegial quedaron aprobados por Real Decreto 1856/1978 de 29 de junio.

#### 1.6. Colegio Nacional de Opticos

Este Colegio Nacional, creado por Decreto 356/1964 de 12 de febrero, se rige por los Estatutos aprobados por Real Decreto 2207/1979 de 13 de julio.

### 2. MUTUAS PATRONALES DE ACCIDENTES DE TRABAJO

A ellas se refieren los artículos 202 a 207 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El régimen jurídico de las Mutuas Patronales se complementa

con el Real Decreto 1509/1976 de 21 de mayo, aprobatorio del Reglamento General sobre colaboración de las mismas en la gestión de la Seguridad Social, y con la Orden de 8 de mayo de 1977 que fija las cuantías de sus gastos de administración y fianza.(66bis)

- 2.1. Definición (art. 202 Ley General de la Seguridad Social)
- 2.2. Requisitos para su constitución y funcionamiento (art. 203, idem).
- 2.3. Empresarios asociados (art. 204, idem)
- 2.4. Competencia del Ministerio (art. 205 idem)
- 2.5. Autorización y cese (art. 206, idem)
- 2.6. Excedentes (art. 207 idem)

### 3. EMPRESAS

Las Empresas, individualmente consideradas y en relación con su propio personal, tienen dos formas de colaboración, voluntaria y obligatoria.

La colaboración empresarial en la gestión de la Seguridad Social hállase recogida en estos textos legales:

- Art. 208 del Decreto 2065/1974 de 30 de mayo.
- Orden de 25 de mayo de 1966 que es la fundamental en la materia.
- Orden de 30 de septiembre de 1972 sobre colaboración obligatoria de las Empresas para el pago de la aportación económica a los subnormales.
- Resolución de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social de 12 de febrero de 1979, sobre co

laboración de las Empresas en la gestión de la Seguridad Social, respecto de aquellos trabajadores en situación de incapacidad laboral transitoria que tengan el carácter de fijos discontinuos.

- Orden de 24 de abril de 1980 que da nueva redacción a determinados artículos de la Orden de 25 de mayo de 1966.

#### 4. HERMANDADES DE DONANTES DE SANGRE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Estas entidades que colaboran con la Seguridad Social, si bien no exactamente en su "gestión", salvo que esta expresión se tome en sentido muy amplio<sup>(6)</sup> se hallan reguladas fundamentalmente por la Orden de 29 de octubre de 1971, que debe complementarse con la de 16 de octubre de 1978, creadora de la Junta Nacional de Hermandades de Donantes de Sangre de la Seguridad Social, a su vez modificada por otra de 22 de febrero de 1980.

#### VI. ENTIDADES DE PREVISION SOCIAL QUE ACTUAN COMO SUSTITUTORIAS ----- DE LAS CORRESPONDIENTES ENTIDADES GESTORAS -----

##### 1. NORMA LEGAL APLICABLE

A las Entidades de Previsión Social regidas por la Ley de 6 de diciembre de 1941 de Mutualidades y Montepíos, que actúen en sustitución de las Entidades Gestoras en la gestión de las contingencias correspondientes al Régimen General o de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social les será de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 1879/1978 de 23 de junio.



## VII. SERVICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los Servicios de la Seguridad Social, término genérico no definido en ninguno de los textos legales sobre la materia, pueden reunirse en dos grandes grupos:

- Servicios Sociales.
- Servicios Comunes.

Los primeros, a su vez, pueden subdividirse en:

- Servicios Sociales no Comunes o, simplemente, Servicios Sociales, esto es, aquellos que tienen esta naturaleza únicamente.
- Servicios Sociales y Comunes, que poseen ambos caracteres al mismo tiempo.

Por su parte, los Servicios Comunes se clasifican en:

- Servicios Comunes no Sociales o Servicios Comunes a secas, con naturaleza única.
- Servicios Comunes y Sociales, equivalente al segundo subgrupo anterior, que por su doble carácter podemos englobar bajo la rúbrica de "Servicios Comunes gestores de Servicios Sociales".

En consecuencia de lo dicho, los Servicios de la Seguridad Social, constituyen, a nuestro entender, una trilogía:

- A) Servicios Sociales, pura y simplemente.
- B) Servicios Comunes, exclusivamente.
- C) Servicios Comunes gestores de Servicios Sociales o sea, Servicios Comunes y Sociales o Sociales y Comunes simultáneamente.

# 1. SERVICIOS SOCIALES

No constituyen un "numerus clausus" como parece pudiera desprenderse de la enumeración del art. 25 de la Ley General de la Seguridad Social, sino un "numerus apertus", como se colige de la frase "... los que en el futuro puedan establecerse ..." empleada por el apartado e) del número 1 del art. 20 del propio texto legal, reiterada en forma análoga en el art. 24.

Los Servicios Sociales existentes antes de la vigencia del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, eran seis:

- Servicio Social de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social.
- Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.
- Servicio de Empleo y Acción Formativa.
- Servicio Social de Universidades Laborales.
- Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.
- Servicio Social de Medicina Preventiva.

Los cinco primeros tenían también la consideración de Servicios Comunes, por lo que se incluirán en el epígrafe "Servicios Comunes Gestores de Servicios Sociales".

## 1.1. Servicio Social de Medicina Preventiva (68)

Fué creado y regulado por el Real Decreto 1621/1978 de 12 de mayo. Este Servicio era gestionado por el Instituto Nacional de Previsión y disponía de los recursos que se le asignasen mediante distribución entre las distintas Entidades Gestoras.

El INP facilitaba la gestión económica y administrativa que requería el funcionamiento del Servicio Social de Medicina Preventiva, mediante los recursos financieros y las estructuras y servicios ya existentes. Así se establecía en el art. 3.2 de la norma creadora.

## 2. SERVICIOS COMUNES

A ellos se alude en varios preceptos de la Ley General de la Seguridad Social (artículos 4.1,d); 38,3 y 5; 43,1 y 3; 52,3; 144.2; 196,2; 213,3; y disposiciones adicional segunda y transitoria sexta, pero sin precisar su concepto ni contenido, por lo que hemos de acudir a la doctrina para su definición. PEREDA MATEOS dice que "los Servicios Comunes son entes, u organismos con subjetividad, de estructura fundacional y carácter público, que sustituyen en sus funciones a varias Entidades Gestoras y sujetos privados que colaboran en la gestión de la Seguridad Social, de forma parcial, haciéndose cargo de la actuación de determinadas parcelas de dicha gestión, que, en otro caso, correspondería efectuar a aquellas Entidades y sujetos privados; pudiendo dar lugar con ello, además, al nacimiento de una nueva función, relacionada con la gestión, pero que antes no formaba parte de la misma"(69)

Los autores de "Acción Protectora y Estructura Orgánica de la Seguridad Social" formulan el siguiente concepto descriptivo de los Servicios Comunes: "Entes u organismos con subjetividad, públicos, de carácter fundacional, que sustituyen a las Entidades Gestoras o colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, en forma parcial, con competencias generalizadas a todo el sistema de Seguridad Social (Régimen General y Regímenes Especiales)".(70)

ALMANSA PASTOR los caracteriza como "entidades de coordinación administrativa, que desarrollan funciones auxiliares y complementarias de la gestión de la Seguridad Social y tienen atribuidas competencias sobre el entero Sistema de Seguridad Social, indiscriminadamente sobre el Régimen General y los Regímenes Especiales". (71)

Su parvo régimen jurídico puede sintetizarse en cuatro puntos:

- A) Corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el establecimiento de Servicios Comunes de la Seguridad Social y su adscripción a alguna de las Entidades Gestoras (art. 38.3, párrafo 2º, Ley General de la Seguridad Social).
- B) Si los Servicios Comunes hubieran de estar dotados de personalidad jurídica propia, su constitución se ajustará a lo prevenido al efecto en el ordenamiento jurídico (art. 38.3, párrafo final id.)
- C) Compete al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la dirección, vigilancia y tutela de los Servicios Comunes de la Seguridad Social (art. 4.1,d) id).
- D) El costo de los Servicios Comunes será cubierto mediante los recursos asignados a cada uno de ellos o mediante su distribución entre las distintas Entidades Gestoras con arreglo a los porcentajes que determine el Departamento ministerial competente (art. 43.3,id).

Nuestra clasificación de los Servicios Comunes es doble: por su naturaleza y por su adscripción.

Por su naturaleza y según hemos escrito anteriormente los Servicios Comunes pueden ser:

- Servicios Comunes propiamente dichos; y
- Servicios Comunes gestores de Servicios Sociales.

Por la Entidad Gestora a la que figuraban adscritos, la ordenación de los Servicios Comunes -"in extenso"- era la siguiente:

- A) Adscripción al Instituto Nacional de Previsión.
  - a) Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.
  - b) Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
  - c) Fondo de Pensiones.
  - d) Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.
- B) Adscritos al Servicio del Mutualismo Laboral.
  - a) Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.
  - b) Comisiones Técnicas Calificadoras.
  - c) Servicio Social de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social.
  - d) Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.
- C) Adscripción al Instituto Nacional de Previsión y al Servicio del Mutualismo Laboral.
  - a) Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social.
  - b) Servicio de Empleo y Acción Formativa.
- D) Adscrito a la Subsecretaría del Departamento, a través de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social.
  - a) Tesorería General de la Seguridad Social.
- E) Sin adscripción específica a ningún ente gestor de la Seguridad Social.

a) Servicio de Universidades Laborales.

F) Servicio Común Autónomo.

a) Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

## 2.1. Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo (72)

Su carácter de Servicio Común fué recogido en el art.38. 5 y disposición transitoria sexta del Decreto 2065/1974 de 30 de mayo, y a él se refieren, además los artículos 70.5, 212.1,b) y 214 del aludido precepto. Igualmente se reguló el Fondo de Garantía en los artículos 39 a 41 del Texto Refundido de la Legislación de Accidentes de Trabajo y artículos 124 a 135 del Reglamento de Accidentes de Trabajo, aprobados ambos por Decreto de 22 de junio de 1956.

Sin personalidad jurídica, administrado por el INP a quien estaba legalmente adscrito, esta Fondo tiene por finalidad "sustituir las obligaciones de los patronos no asegurados que no las cumplan, sin perjuicio de resarcirse de su importe a costa de los mismos, cuando sean insolventes y responder de la insolvencia de las Entidades aseguradoras". (art. 124, Reglamento Accidentes de Trabajo de 1956).

## 2.2. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (73)

Creado por el Decreto 729/1961 de 13 de abril y reglamentado por Orden de 9 de mayo de 1962, se declaró subsistente por la disposición transitoria sexta de la Ley General de la Seguridad Social, con el mismo encuadramiento orgánico, funciones y competencia establecidos en las citadas disposiciones.

El Fondo se configuró como un Servicio Común (disposición transitoria sexta ya mencionada) sin personalidad jurídica propia, adscrito directamente al INP.

La Orden de 24 de diciembre de 1976 reguló la composición de los órganos de gestión del Fondo Compensador y la de 30 de diciembre de 1977 fijó las aportaciones de las Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social para la financiación de dicho Fondo.

### 2.3. Fondo de Pensiones (74)

Reconocido como Servicio Común, aunque sin denominación específica, en el art. 213.3 de la Ley General de la Seguridad Social estaba adscrito al INP que tenía a su cargo la gestión, según el art. 196.2 del propio texto legal.

Su función consiste en realizar el pago de las pensiones de invalidez permanente y muerte y supervivencia por accidentes de trabajo, por lo cual las entidades obligadas deben ingresar en él el capital coste de estas pensiones. Carece de cualquier entidad organizativa y es en realidad - como subrayan DE LA VILLA y DESDENTADO- un simple fondo administrado por el Fondo de Garantía aunque con "absoluta separación de patrimonio y reponsabilidad".(75)

ALONSO OLEA también designa a este Fondo con el nombre de "Servicio de capitalización de pensiones".(76)

### 2.4. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo (77)

#### 2.4.1. Creación.

El Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo fue creado por Ley de 8 de mayo de 1942 para extender, según su Exposición de Motivos, "la experiencia recogida por el Servicio

de Seguro de Accidentes de Trabajo en el Mar" en la aplicación del reaseguro obligatorio a su cargo.

#### 2.4.2. Regulación.

Además de su Ley creadora, el régimen jurídico del Servicio de Reaseguro estaba constituido por:

- La Orden de 20 de abril de 1961, aprobatoria de su Reglamento. Los artículos 52 y 72 del texto reglamentario sufrieron diversas modificaciones por Ordenes de 20 de mayo de 1970, 7 de febrero de 1976, 11 de enero y 5 de septiembre, ambas de 1977. El art. 50 fué modificado por una Orden de 30 de septiembre de 1961.
- La Orden de 8 de mayo de 1977 que suprimió las comisiones y bonificaciones del Servicio de Reaseguro a las Entidades reaseguradoras y regula las aportaciones al sostenimiento de los Servicios Comunes; al propio tiempo - queda suprimida la aportación especial del Servicio de Reaseguro a favor del Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, establecida por una Orden de 9 de mayo de 1962.

#### 2.4.3. Definición legal.

El Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo era, según el art. 12 de su Reglamento, "una entidad oficial para el reaseguro obligatorio y complementario de la previsión social española... con personalidad jurídica propia...". En opinión de PREDA MATEOS, el único Servicio Común revestido de personalidad jurídica.(78)

#### 2.4.4. Carácter de Servicio Común.

El Servicio de Reaseguro fué reconocido como Ser-



vicio Común por el número 1 apartado c) de la disposición transitoria sexta de la Ley General de la Seguridad Social.

#### 2.4.5. Función básica.

El Servicio de Reaseguro tenía como función básica practicar el reaseguro obligatorio de todos los riesgos de accidentes de trabajo por incapacidad permanente y muerte, mediante su intervención y conocimiento de todos los expedientes de siniestros por incapacidad permanente o muerte o susceptibles de producirlos, en los riesgos de dicha índole cubiertos por el seguro privado.

Las funciones complementarias aparecían enumeradas en el art. 3º del Reglamento.

#### 2.4.6. Organización.

El Servicio de Reaseguro se regía por un Jefe nato, el Subsecretario del Departamento; por un Consejo Directivo y una Comisión permanente, ambos de composición burocrática; y por un Delegado del Servicio.

##### 2.4.6.1. Consejo Directivo.

Su composición, la establecido en el art. 5º del Reglamento, según redacción dada por la Orden de 5 de septiembre de 1977.

Sus funciones, las recogidas en el art. 6º de la norma reglamentaria.

##### 2.4.6.2. Comisión Permanente.

Su composición y atribuciones venían señaladas en los artículos 7º y 8º del Reglamento, el primero de ellos

redactado ex novo por la precitada Orden de 5 de septiembre de 1977.

#### 2.4.6.3. Delegado.

Jefe administrativo y técnico del Servicio, con las facultades y atribuciones reseñadas en el art.10 del texto reglamentario.

#### 2.5. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral. (79)

En virtud de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley General de la Seguridad Social, la antigua "Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales" pasó a tener la naturaleza de Servicio Común de la Seguridad Social con la nueva denominación de "Caja de Compensación del Mutualismo Laboral".

Como tal Servicio Común, la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral quedará adscrita al Servicio de Mutualidades Laborales, el cual asumirá, con la denominación de Servicio del Mutualismo Laboral, la personalidad jurídica, así como la naturaleza y privilegios, que estaban atribuidos a aquella.

Los Servicios Comunes que estaban adscritos a la Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales pasarán a estarlo al Servicio del Mutualismo Laboral, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Ministerio competente para modificar tal adscripción o para disponer la de otros Servicios Comunes de la Seguridad Social.

La Caja de Compensación del Mutualismo Laboral era un Servicio Común de la Seguridad Social de carácter económico y financiero, adscrito al Servicio del Mutualismo Laboral.

Las funciones de la Caja de Compensación, las contenidas en el art. 216 de la Ley General de la Seguridad Social, en el art. 45 del Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral y en su disposición transitoria segunda (gestión del extinguido SOVI).

Sus órganos de gobierno eran dos: uno colegiado (art. 47 del Estatuto Orgánico) y otro directivo (art. 48 del mismo, modificado por Orden de 10 de octubre de 1977).

## 2.6. Comisiones Técnicas Calificadoras(80)

Se pueden conceptuar, siguiendo a ALMANSA PASTOR como "entes administrativos encargados de auxiliar a las Entidades Gestoras y colaboradoras del Sistema, tanto del Régimen General como de los Regímenes Especiales, mediante la adopción de decisiones, informes y propuestas relativos a la protección de asistencia sanitaria, incapacidad laboral transitoria, invalidez y muerte, derivadas de causa genérica (accidente no laboral y enfermedad común) o profesional (accidente de trabajo y enfermedad profesional)" (81)

Así concebidas, las Comisiones Técnicas Calificadoras, carentes de personalidad jurídica, poseen naturaleza administrativa antes que jurisdiccional (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1970, 7 de octubre de 1974 y 6 de febrero de 1975, entre otras).(82)

Las Comisiones Técnicas son una creación original de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 (art. 144). En la situación anterior actuaban un sinnúmero de Tribunales y servicios jurídicos: Tribunales Médicos Provinciales del INP, Tribunales Médicos de Silicosis, Tribunales Médicos Provinciales del Servicio de Mutualidades Laborales, Tribunal Médico Central de Enfermedades Profesionales, Caja Nacional del Seguro de Accidentes de

Trabajo, Servicios Médicos de dicha Caja, Fondo Compensador de Enfermedades Profesionales del INP y Servicios Médicos del Fondo Compensador. El principio de unidad de gestión y la necesaria coordinación administrativa entre Entidades gestoras y colaboradoras en las fronteras comunes de competencias, hizo surgir con carácter de necesidad, en palabras de ALMANSA PASTOR, las Comisiones Técnicas Calificadoras. (83)

La naturaleza de Servicio Común de la Seguridad Social de las Comisiones Técnicas Calificadoras tiene su apoyo jurídico en el art. 1º del Decreto 2186/1968 de 16 de agosto, en los artículos 38.5 y 144.2 del Decreto 2065/1974 de 30 de mayo y en el art. 46 de la Orden de 12 de Febrero de 1975.

El Decreto 2186/1968 de 16 de agosto, modificado parcialmente por el Decreto 3216/1969 de 11 de diciembre, regula la composición, organización, funcionamiento y distribución de competencias de las Comisiones Técnicas Calificadoras y la Orden de 8 de mayo de 1969 el procedimiento aplicable a sus actuaciones.

Existe una Comisión Técnica Calificadora Central, con sede en Madrid y competencia sobre todo el territorio nacional, cuya composición y competencia funcional se definen en los artículos 6º y 8º respectivamente del Decreto 2186/1968.

La composición, competencia funcional, competencia territorial y régimen de actuación de las Comisiones Técnicas Calificadoras Provinciales, Comarcales y Locales se concreta en los artículos 10, 11, 12 y 13 del Decreto más arriba mencionado.

Es principio jurídico básico, proclamado en el art. 144.3 de la Ley General de la Seguridad Social, que las resoluciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras que causen estado serán impugnables ante la Jurisdicción del Trabajo. Sin perjuicio de ello

dichas resoluciones serán inmediatamente ejecutivas.

#### 2.7. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social(84)

El Decreto 536/1975 de 21 de marzo, crea el "Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social", regulando la composición y funciones de su Consejo Rector la Orden de 15 de noviembre de 1976.

El Real Decreto 3325/1977 de 1 de diciembre, reorganiza dicho Instituto y le cambia el nombre; en lo sucesivo se denominará "Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social".

El Instituto, según el art. 2º de este último Decreto, tendrá el carácter de Servicio Común de la Seguridad Social. A estos efectos, estará adscrito al Instituto Nacional de Previsión y al Servicio del Mutualismo Laboral; dichas Entidades Gestoras y las demás que se determinen, contribuirán a su financiación, de acuerdo con el programa económico que fije el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, sin perjuicio de otras aportaciones económicas, públicas o privadas.

La Orden de 16 de octubre de 1978 aprueba el Estatuto de Personal de este Servicio Común.

#### 2.8. Tesorería General de la Seguridad Social.(85)

De ella hablaremos más adelante, pues aunque nace antes de la vigencia del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, adquiere su desarrollo con posterioridad a su entrada en vigor.

Aquí nos limitaremos a decir que por Real Decreto 2318/1978 de 15 de septiembre, se constituye la Tesorería General, con el carácter de Servicio Común de la Seguridad Social.

### 3. SERVICIOS COMUNES GESTORES DE SERVICIOS SOCIALES

#### 3.1. Servicio Social de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social (86)

Su carácter de Servicio Común se configura en el art.1.3 de la Orden de 19 de marzo de 1970 y se reiteró en el art. 1º de la de 5 de abril de 1974.

Su naturaleza de Servicio Social se reconoce expresamente en las tres disposiciones que más abajo se citan.

Este Servicio Común y Social, carente de personalidad jurídica, había sido adscrito al Servicio del Mutualismo Laboral.

Tres normas fundamentales se han dictado en relación con este Servicio Social y Común.

##### 3.1.1. Orden de 19 de marzo de 1970.

Por ella se estableció el "Servicio Social de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos" que ejercía su acción mediante:

- Creación y mantenimiento de Centros gerontológicos, residencias, lugares y establecimientos similares.
- Organización de asistencia o ayuda domiciliaria a los beneficiarios.
- Cualquier otra actividad complementaria de los anteriores, que redunde en favor de los beneficiarios del Servicio Social.
- Impulsión, asesoramiento y promoción respecto a la creación de unidades gerontológicas por entidades públicas o privadas.

- Elaboración de los proyectos de los planes o programas periódicos de la acción a desarrollar por el Servicio.

3.1.2. Orden de 26 de febrero de 1971.

Aprobatoria del Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos y reguladora de la estructura de este Servicio Social.

El Plan Nacional se desarrolla a través de la Acción Directa y de la Acción Concertada.

La Acción Directa comprende las realizaciones propias efectuadas por el Servicio, integradas por:

- Hogares y Clubs de Pensionistas.
- Residencias.
- Centros geriátricos.
- Turnos de vacaciones en Residencias y Balnearios.
- Ayuda a domicilio a los pensionistas que por su estado de salud lo requieran.
- Cualesquiera otras que redunden en beneficio de los pensionistas.

La Acción Concertada se establecerá entre el Servicio Social de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos y otras entidades públicas o privadas cuyo objetivo sea la atención a los ancianos para promover la creación y perfecto funcionamiento de Centros Gerontológicos, con el fin de extender por todo el territorio nacional una red de asistencia en favor de los beneficiarios del Plan Nacional.

Los órganos de gobierno de este Servicio Social eran lo siguientes:

a) Comisión Nacional.

b) Juntas Administradoras de Residencias, Hogares y Clubs,

Existía, asimismo, un Director del Servicio, amén del correspondiente Secretario General e Interventor.

### 3.1.3. Orden de 5 de abril de 1974

No sólo aprobó el Estatuto de Personal del Servicio, sino que también le cambió de nombre; en lo sucesivo se denominará "Servicio de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social".

### 3.2. Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos. (87)

El doble carácter de este Servicio -Social y Común- le fué reconocido en el art. 25.c) de la Ley General de la Seguridad Social y en el art. 1º del Decreto 731/1974 de 21 de febrero, respectivamente.

Quedó adscrito al Instituto Nacional de Previsión y carencia de personalidad jurídica. Estaba encuadrado en la Dirección General de Servicios Sociales, cuyo titular era Jefe nato del Servicio.

Son normas importantes en la breve historia de este Servicio, las que aparecen referenciadas en los epígrafes siguientes.

#### 3.2.1. Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre.

Estableció el Servicio Social de Asistencia a los menores subnormales. Se complementó con la Orden de 22 de febrero de 1969 que reguló dicha asistencia.



3.2.2. Decreto 1076/1970 de 9 de abril.

Modificó el Decreto anterior, entre otros aspectos en el de la denominación. El Servicio Social establecido y regulado por dicho Decreto 2421/1968 se llamará "Servicio Social de Asistencia a los Subnormales".

3.2.3. Orden de 8 de mayo de 1970.

Aprobatoria del texto refundido en los dos Decretos anteriores.

3.2.4. Decreto 2531/1970, de 22 de agosto.

Esta norma, sobre empleo de trabajadores minusválidos, estableció en la Dirección General de la Seguridad Social el "Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos".

Este Decreto fué desarrollado por tres Ordenes de la misma fecha, la de 24 de noviembre de 1971. Una, en la parte de Formación Profesional; otra, en materia de reconocimiento de la condición de minusválido; la tercera reguló el Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos de la Seguridad Social. Una cuarta Orden, de 12 de enero de 1972, dió normas sobre el procedimiento para solicitar las bonificaciones a que se refiere el meritado Decreto 2531/1970.

3.2.5. Orden de 26 de abril de 1973.

Reguló la concesión de ayudas a trabajadores minusválidos y los Centros de empleo protegidos para los mismos.

3.2.6. Orden de 11 de enero de 1974.

Sobre empleo de trabajadores minusválidos y mayores de cuarenta años por las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. La Resolución de la Di

rección General de la Seguridad Social de 29 de octubre del mismo año desarrolla las prescripciones de la Orden precedente.

3.2.7. Decreto 731/1974 de 21 de febrero

Por este importante Decreto se fusionan los Servicios Comunes de la Seguridad Social de Asistencia a los Subnormales y de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos, con la denominación de "Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos".

3.2.8. Orden de 5 de abril de 1974

Aprueba el Estatuto de Personal del Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, Servicio Común de la Seguridad Social.

3.2.9. Real Decreto 1127/1976 de 23 de abril.

Extiende a los hijos ilegítimos la asistencia a subnormales en la Seguridad Social.

3.2.10. Real Decreto 1724/1978 de 23 de junio.

Transfiere determinadas funciones públicas y recursos de la Asociación Nacional de Inválidos Civiles al Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.

3.2.11. Real Decreto 2176/1978 de 25 de agosto.

Encomienda al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social la realización y gestión del Plan Nacional de Prevención de la Subnormalidad.

### 3.3. Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo (88)

#### 3.3.1. Contenido

La base decimoquinta de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, en su número 66, A), se refiere al Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, cuyo contenido aparece reflejado en idéntica forma tanto en el art. 26 del texto articulado de 1966 como en el mismo artículo del Texto refundido de 1974.

#### 3.3.2. Adscripción y dependencia

El art. 12 del Real Decreto 2133/1976 de 10 de agosto, regulador de los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo, establece que "el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, Servicio Común de la Seguridad Social, queda adscrito al Servicio del Mutualismo Laboral, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional de la Dirección General de Trabajo". Esta última parte hubo de entenderse modificada por el art. 1º del Real Decreto 1099/1978 de 12 de mayo en el sentido de que dicho Servicio -Social y Común- "dependerá funcionalmente del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social".

#### 3.3.3. Ordenación Legal.

Dos importantes normas se dictaron para la regulación de este Organismo: el ya citado Real Decreto 2133/1976 de 10 de agosto y la Orden de 12 de noviembre del mismo año, disposiciones que deben complementarse con el escaso articulado del aludido Real Decreto 1099/1978.

#### 3.3.4. Estatuto de Personal.

Un primer Estatuto de Personal de este Servicio se aprueba por una Orden de 5 de abril de 1974, derogada por otra

de 14 de junio de 1977, aprobatoria del actualmente en vigor.

### 3.4. Servicio de Empleo y Acción Formativa (89)

#### 3.4.1. Constitución y denominación

Constituido inicialmente como "Servicio de Acción Formativa" por el Decreto 3206/1973 de 21 de diciembre, y por la Orden del 27 del mismo mes y año, paso a denominarse "Servicio de Empleo y Acción Formativa" en virtud de lo dispuesto en el Decreto-Ley 1/1975 de 22 de marzo sobre organización de los Servicios de Empleo.

#### 3.4.2. Doble carácter.

El Servicio de Empleo y Acción Formativa participaba del carácter de Servicio Común de la Seguridad Social (art. 1º, Decreto 3206/1973 de 22 de marzo, art. 3º Decreto 2357/1975 de 12 de septiembre y art. 46 del Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral) y de la naturaleza de Servicio Social (art. 25,d, LGSS de 30 de mayo de 1974).

#### 3.4.3. Adscripción dual.

Este Servicio Común y Social figuraba adscrito al Servicio del Mutualismo Laboral con independencia de su adscripción simultánea al Instituto Nacional de Previsión (art. 46.2, Orden 12 de febrero de 1975).

### 3.5. Servicio de Universidades Laborales (90)

#### 3.5.1. Servicio Social y Servicio Común.

El Servicio de Universidades Laborales fué calificado de Servicio Común por el art. 11 del Decreto 3206/1973 de

21 de diciembre, y de Servicio Social por el art. 13 del Decreto 160/1976 de 6 de febrero.

### 3.5.2. Encuadramiento.

Este Servicio no se hallaba adscrito a ningún ente gestor de la Seguridad Social y quedó encuadrado en la entonces Dirección General de Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo (art. 13, Decreto 160/1976 de 6 de febrero) integrándose posteriormente en la misma Dirección General del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 12, Real Decreto 1918/1977 de 29 de julio).

## VIII. SITUACION ANTERIOR A LA REFORMA INSTITUCIONAL

### 1. RECAPITULACION SUMARIA

Esta era, en síntesis, la situación anterior a la vigencia del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre: Una pluralidad de Entidades Gestoras, articulada en torno a dos grandes organizaciones (el Instituto Nacional de Previsión, de una parte, y lo que se ha llamado el Mutualismo Laboral, de otra); entes gestores de determinados Regímenes Especiales, sin conexión con los dos macroorganismos citados; una triple colaboración en la gestión, a cargo, principalmente, de entidades privadas; y una variedad de Servicios de la Seguridad Social (Sociales, unos; Comunes, otros; y Sociales y Comunes, la mayoría de ellos). (91)

En opinión de un autor, estos eran los rasgos más salientes del cuadro preexistente antes de la "reforma institucional": (92)

19.- Una publicación relativa de la gestión, solo parcialmente privatizada en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pero donde el aparente éxito de los entes privados parecía poner en entredicho la continuidad de una gestión publicada. (93)

20.- Una centralización pronunciada de las competencias decisorias en materia de gestión, a despecho de la atribución formal de la gestión a entes públicos descentralizados (descentralización institucional a través de entes controlados por la Administración Central), y no descentralización territorial, por lo tanto, una gestión "estatizada".

30.- Una unificación relativa de la gestión en un número reducido de organizaciones, pero con tendencia a erigirse en focos independientes e incoordinados.

El mismo autor señala, además, algunos problemas cada día más evidentes: 1) la inexistencia de un régimen adecuado de control, problema agudizado por la sensibilización de la opinión pública ante lo que se ha denominado gráficamente "falta de transparencia" de las cuentas de la Seguridad Social.

2) La falta de un régimen jurídico adecuado para la tutela del interés público.

3) Falta de una representación real de los sujetos interesados en la gestión de la Seguridad Social.

## 2. ESQUEMA DE LA GESTION DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTES DEL REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE.

### 2.1. Entidades Gestoras

2.1.1. Régimen General

- 2.1.1.1. Instituto Nacional de Previsión.
- 2.1.1.2. Mutualidades Laborales:
  - a) de ámbito nacional.
  - b) de ámbito provincial.
  - c) Mutualidades y Cajas de Empresa.
- 2.1.1.3. Servicio del Mutualismo Laboral.
- 2.1.1.4. Instituto Español de Emigración.

2.1.2. Regímenes Especiales.

- 2.1.2.1. Instituto Nacional de Previsión.
- 2.1.2.2. Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social.
- 2.1.2.3. Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar.
- 2.1.2.4. Mutualidad del Seguro Escolar.
- 2.1.2.5. Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón.
- 2.1.2.6. Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones.
- 2.1.2.7. Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos.
- 2.1.2.8. Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos.
- 2.1.2.9. Instituto Social de la Marina.
- 2.1.2.10. Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
- 2.1.2.11. Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
- 2.1.2.12. Mutualidad General Judicial.
- 2.1.2.13. Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

## 2.2. Colaboración en la Gestión

- 2.2.1. Organizaciones Colegiales Sanitarias.
- 2.2.2. Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.
- 2.2.3. Empresas.
- 2.2.4. Agrupaciones de Empresas.

## 2.3. Servicios Sociales.

- 2.3.1. Servicio Social de Medicina Preventiva.

## 2.4. Servicios Comunes.

- 2.4.1. Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.
- 2.4.2. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- 2.4.3. Fondo de Pensiones.
- 2.4.4. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.
- 2.4.5. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.
- 2.4.6. Comisiones Técnicas Calificadoras.
- 2.4.7. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social.
- 2.4.8. Tesorería General de la Seguridad Social.

## 2.5. Servicios Comunes Gestores de Servicios Sociales.

- 2.5.1. Servicio de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social.
- 2.5.2. Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.



2.5.3. Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo

2.5.4. Servicio de Empleo y Acción Formativa.

2.5.5. Servicio de Universidades Laborales.

## SECCION 2ª

### LA GESTION INSTITUCIONAL SEGUN EL REAL DECRETO-LEY

36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE.

#### I. LA REFORMA DE LA GESTION.

-----

##### 1. SU NECESIDAD

La necesidad de la reforma de la Seguridad Social, en general, y de su gestión, en particular, fué puesta de manifiesto de un modo especial por el LIBRO BLANCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, al señalar la conveniencia de abordar una remodelación de los órganos gestores del Sistema que potencie un tratamiento integrado y eficaz de la acción de la Seguridad Social, ya que "es preciso reducir el número de organismos gestores, refundiéndolos y especializarlos en las diversas áreas de gestión". (94)

El año 1977, escriben DE LA VILLA y DESDENTADO (95) se presenta co

mo el año de los "grandes proyectos reformistas, más o menos en el aire". Del Libro Blanco al Libro Verde pasando por las presiones empresariales y por las propuestas sindicales, la seguridad social española es objeto de análisis y de alternativas de modificación y sustitución. (96)

También los Pactos de la Moncloa se hicieron eco de esta necesidad de reforma; así en el acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía, el punto VI se refiere a la "Reforma de la Seguridad Social", concretándose en el apartado A) -"Gestión de la Seguridad Social-" que "se presentará al Congreso un Proyecto de Ley que contemple la reestructuración de las actuales Entidades Gestoras de la Seguridad Social, de acuerdo con principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización. Asimismo, se pasarán a la Administración del Estado el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, Instituto Español de Emigración y Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio de Seguridad e Higiene, excepto en las funciones que éste realice de medicina preventiva laboral". (97)

La necesidad reformista de la gestión, decimos nosotros, venía impuesta por la realidad de una situación de proliferación de Entidades Gestoras y Servicios de nuestra Seguridad Social, con el consiguiente entrecruzamiento de sus competencias y funciones, que a la vez que incrementaba los costos, constituía una rémora en la normalidad de su funcionamiento administrativo.

## 2. LA NORMA REFORMADORA

La reforma tantas veces anunciada, se lleva a cabo por medio del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, nor-

ma que ha sido calificada por GALA VALLEJO (98) de "disposición revolucionaria, o más bien, de evolución revolucionaria y creadora o de revolución instauradora", términos ditirámicos que, a nuestro entender, están muy lejos de la realidad. Lo que sí sorprende, y en esto coincidimos con FERNANDEZ PASTRANA, es que en un mismo texto se abarquen, nada menos, que tres reformas institucionales, si bien es cierto que la reforma sanitaria es solo parcial, por lo que podemos afirmar con el autor últimamente citado que "el núcleo de la reforma, a pesar de la denominación adoptada por el texto legal, sigue siendo la Seguridad Social". (99)

Al carácter imprescindible de la reforma, se señala en la Exposición de Motivos el carácter de urgencia por varios tipos de causas:

- La existencia de compromisos concretos entre las fuerzas políticas y sociales y el Gobierno de la Nación.
- La inviabilidad, tanto conceptual, como operativa, de las actuales estructuras de gestión institucional del Departamento de Sanidad y Seguridad Social y de la política de Empleo del Ministerio de Trabajo, que imponen una revisión radical de la misma.
- Y, finalmente, la clarificación del control económico de las acciones, tanto en la política de salud y seguridad social como en la de empleo.

Mas, cualquiera que sea el juicio de valor que merezcan estas aseveraciones, lo cierto es que el Real Decreto-Ley 36/1978 nace con un vicio de origen: el incumplimiento de un pacto y, consecuentemente, con la vulneración del principio general de derecho "pacta sunt servanda".

### 3. PRINCIPIOS INSPIRADORES

Cinco son los enumerados en los Pactos de la Moncloa: simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización.

El examen de la Exposición de Motivos y del contenido de la norma reformadora permite distinguir los siguientes principios inspiradores de la misma: (100)

- A) En orden a la gestión y administración de los servicios los de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización, es decir, los cinco recogidos en los Pactos de la Moncloa.
- B) En orden al régimen económico y financiero, los de solididad y unidad de caja.
- C) En orden al control y vigilancia de la gestión, el de participación o presencia activa de los interesados-trabajadores, empresarios y Administración -en la gestión.

ALMANSA PASTOR estima que los principios de la reforma de la gestión de la Seguridad Social, enunciados con mayor tecnicidad, pueden ser condensados en los de unidad gestora, de participación de los interesados, de descentralización territorial y de colaboración complementaria.(101)

Por su parte, FERNANDEZ PASTRANA analiza los principios bajo los siguientes puntos de vista:

- Publificación - privatización.
- Centralización - descentralización.
- Principio de unidad de gestión.
- Participación. (102)

Simplificar y racionalizar, en nuestra opinión, son los dos verbos básicos que informan la norma reguladora en su tendencia al principio de unidad de gestión ("en el orden de las Entidades Gestoras, simplifica al máximo su número, racionaliza sus funciones ..." se lee en la Exposición de Motivos); sin embargo, analizados los resultados con detenimiento, como lo ha hecho FERNANDEZ PASTRANA (103), se puede afirmar que el balance de la "simplificación" y de la "racionalización" son más bien pobres; la conclusión a que llega el referido autor es francamente desalentadora: "estamos prácticamente en el mismo lugar que en 1966 en lo que se refiere al desiderátum de "la unidad de gestión" y a mucha distancia de una distribución racional de las competencias, y más aún de las cargas financieras ..." (104)

En lo tocante al principio de descentralización, las normas recogidas en el Real Decreto-Ley 36/1978 han de ponerse en relación con los preceptos constitucionales en la materia y de una manera especial con el art. 149.1º.17ª que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas".

Con referencia a la participación, hemos de señalar que la norma reformadora limitó la misma al control y vigilancia de la gestión de las tres Entidades Gestoras, a través de órganos en los que figurarían paritariamente representaciones de los sindicatos, de las organizaciones y de la Administración Pública; posteriormente, el Real Decreto 3064/1978 de 22 de diciembre, extendió la participación al Instituto Nacional de Empleo y la Orden de 31 de enero de 1979 atribuye en el nivel nacional, al Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social "la participación en el control y vigilancia de la gestión de la Tesorería Ge

neral"; finalmente, la Orden de 16 de noviembre de 1981 señala que "las Comisiones Ejecutivas Provinciales del INSS desarrollarán, además, la participación en el control y vigilancia de la gestión de las Tesorerías Territoriales de la Seguridad Social".

Los principios de solidaridad financiera y caja única, cuyo desarrollo positivo corre a cargo de la Tesorería General, vienen a significar, con el funcionamiento pleno de este Servicio Común un gran avance y un paso importante en la unificación de la gestión.(105)

#### 4. CONTENIDO DEL PRECEPTO REFORMADOR

El Real Decreto-Ley 36/1978 es breve en su articulado (cinco artículos), pero no tanto en sus disposiciones finales (seis), adicionales (tres) y transitorias (tres).

Tanto aquél, como éstas aparecen expuestos sistemáticamente en los epígrafes que siguen.

## II. ORGANISMOS GESTORES

-----

### 1. GESTION Y ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS

#### 1.1. Competencia del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social(106)

Las funciones correspondientes al Estado en materia de sa lud, Sistemas de Seguridad Social y Servicios de Asistencia Social se ejercerán a través del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 1º, párrafo 1º, Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre).

### 1.2. Principios informadores.

La gestión y administración de los servicios se llevará a cabo, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización, por los Organismos que más abajo se dirá (art.1º, párrafo 2º, id.).

## 2. EXISTENCIA DE DOS GRUPOS DE ORGANISMOS

El Real Decreto-Ley distingue entre Entidades Gestoras de la Seguridad Social, con sujeción a principios de solidaridad financiera y unidad de caja, y Organismos Autónomos del Estado (art. 1º, 1 y 2 id.)

### 2.1. Entidades Gestoras de la Seguridad Social

#### 2.1.1. Instituto Nacional de la Seguridad Social

En este Instituto, creado para la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, se integrarán las Mutualidades y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista, que dejan de tener la condición de Entidades Gestoras de la Seguridad Social y pierden su personalidad jurídica, encuadrándose sus sujetos protegidos en las Mutualidades de Trabajadores por Cuenta Ajena, de Trabajadores Autónomos, del Campo, del Mar, de la Minería del Carbón y de Regímenes Especiales Diversos, a efectos, fundamentalmente, de facilitar la representación y participación sectorial que les sean encomendadas por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 1º, 1.1., id.)

#### 2.1.2. Instituto Nacional de la Salud.

Para la administración y gestión de servicios sanitarios (art. 1º, 1.2. id).

#### 2.1.3. Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social (art. 1º, 1.3., id).

### 2.2. Organismos Autónomos del Estado

#### 2.2.1. Administración Institucional de la Sanidad Nacional

Para la gestión de los servicios de prevención y asistencia que tenga encomendados (art. 1º, 2.1. id).

#### 2.2.2. Instituto Nacional de Asistencia Social

Para la gestión de servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del Sistema de la Seguridad Social. Quedan integrados en este Organismo Autónomo los establecimientos de Asistencia Pública, dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales (art. 1º, 2.2, id).

#### 2.3. Reglamentación de la estructura y competencia de los Organismos Gestores.

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, reglamentará la estructura y competencias de dichos Organismos (art. 1º, nº 3 id.)

### III. DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION.

#### 1. DESCENTRALIZACION.



### 1.1. Descentralización territorial.

Los Organismos anteriormente referenciados desarrollaran su actividad, en régimen descentralizado, en los diferentes ámbitos territoriales (art. 2º, nº 1, id).

### 1.2. Gestión y administración por las Entidades Locales.

Los Centros Sanitarios y Asistenciales de los Organismos Gestores podrán ser gestionados y administrados por las Entida-des Locales (art. 2º, nº 2 id).

### 1.3. Colaboración en la gestión.

La actual colaboración en la gestión se podrá seguir rea-lizando por Empresas, Mutuas Patronales y Asociaciones, Fundacio-nes y Entidades Públicas y Privadas, previa su inscripción en un Registro Público (art. 2º, nº 3 id).

## 2. PARTICIPACION

### 2.1. Carácter tripartito en el control y vigilancia de la gestión.

Se faculta al Gobierno para regular la participación en el control y vigilancia de la gestión del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Salud y del Instituto Nacional de Servicios Sociales, que se efectuará gra-dualmente desde el nivel estatal al local, por órganos en los que figurarán, fundamentalmente, por partes iguales, representa-ntes de los distintos sindicatos, de las organizaciones empresariales y de la Administración Pública. Igualmente, se regulará un régimen de participación de carácter tripartito en el control de las Mutualidades (art. 3º, id).

La participación en el control y vigilancia de la gestión será regulada, a nivel estatal, en el plazo de dos meses a contar desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 36/1978 (disposición final sexta, nº 2, id).(107)

#### IV. TRANSFERENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

##### 1. ORGANISMOS TRANSFERIDOS A LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL.

###### 1.1. Enumeración.

Quedan transferidos a la Administración Institucional del Estado y dejan de tener la condición de Organismos de la Seguridad Social (art. 4º, 1, id).

1.1.1. Servicio de Empleo y Acción Formativa-Promoción Profesional Obrera.

1.1.2. Servicio de Universidades Laborales.

1.1.3. Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo quinto.

##### 2. ENTIDADES GESTORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL QUE DEJAN DE SERLO

###### 2.1. Instituto Español de Emigración

El artículo 40 de la Ley 33/1971 de 21 de julio (BOE del 23) había atribuido a este Instituto la consideración jurídico-administrativa de Entidad Gestora de la Seguridad Social, que

ahora deja de tener, por imperativo el número dos del artículo 4º del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, si bien seguirá adscrito al Ministerio de Trabajo.

#### V. NUEVOS ORGANISMOS DEL ESTADO

-----

##### 1. INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO

###### 1.1. Creación y adscripción.

Se crea el Instituto Nacional de Empleo con el carácter de Organismo Autónomo administrativo, dotado de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y adscrito al Ministerio de Trabajo (art. 5º, nº 1, parte 1ª id). (107 bis)

###### 1.2. Integración.

Se integran a este Instituto: El Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera y la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (art. 5º, nº 1, parte 2ª, id).

###### 1.3. Funciones.

Son funciones del Instituto Nacional de Empleo:

- Organizar los Servicios de Empleo en orden a procurar, pública y gratuitamente, el mejor desarrollo y utilización de los recursos.
- Ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a las Empresas a contratar a los trabajadores apropiados a sus necesidades.
- Fomentar la formación del trabajador en estrecha vinculación con la política de empleo, a través de

las oportunas acciones de actualización, perfeccionamiento y, en su caso, de reconversión profesionales.

- Gestionar y controlar las prestaciones de empleo y las subvenciones y ayudas para fomento y protección del empleo.
- Y, en general, cualquier acción conducente a una política activa de empleo (art. 5º, 1, párrafo 2º, id.)

#### 1.4. Recursos.

Serán los siguientes:

- Las consignaciones y recursos que tienen asignados los Organismos que se integran en el mismo, exceptuados, en su caso, los procedentes de la participación en la cuota de Seguridad Social, que se reconvierten en aportación estatal.
- Las consignaciones que se le asignen con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- La cuota de desempleo y la participación en la cuota de Formación Profesional.
- Los rendimientos de su patrimonio y de los bienes de los Organismos que en él se integran.
- Las subvenciones y donaciones de Entidades públicas y Entidades y personas privadas (art.5º, nº 2 (id).

## 2. INSTITUTO NACIONAL DE ENSEÑANZAS INTEGRADAS

### 2.1. Establecimiento, adscripción y asunción de competencias del Servicio de Universidades Laborales.

Se crea el Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas, Organismo Autónomo de carácter administrativo, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, que estará dotado de personalidad jurídica propia y asumirá las funciones y competencias actualmente atribuidas al Servicio de Universidades Laborales, el cual quedará suprimido, extinguiéndose, asimismo, la personalidad jurídica de aquellas Universidades Laborales que la tengan actualmente reconocida (art. 5º, nº 3, id). (108)

### 3. INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

#### 3.1. Creación y adscripción al Ministerio de Trabajo (109)

Se crea el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que asume las funciones y competencias del actual Servicio del mismo nombre, quedando adscrito al Ministerio de Trabajo, como Organismo Autónomo de carácter administrativo. (art. 5º, nº 4, parte 1ª id). (109 bis).

#### 3.2. Incorporación de Organismos al Servicio Social de Medicina Preventiva.

Se incorporarán a este Servicio Social, que será estructurado por Real Decreto (110) a propuesta del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, los Organismos siguientes:

- El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo.
- La Clínica de Enfermedades Profesionales.
- La Escuela Nacional de Medicina del Trabajo.
- La Organización de Servicios Médicos.
- Los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo (art. 5º, nº 4, parte 2ª id). (111)

3.3. Coordinación de Funciones de medicina preventiva laboral con las de higiene y seguridad en el trabajo.

Las funciones de medicina preventiva laboral se coordinarán con las de higiene y seguridad en el trabajo, a cuyo efecto el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Servicio Social de Medicina Preventiva actuarán en colaboración. (art. 5º, nº 4, parte final, id).

VI. ORGANISMOS EXTINGUIDOS  
-----

1. ENTIDADES GESTORAS

- 1.1. Instituto Nacional de Previsión  
(Disposición final primera, 1, id)
- 1.2. Servicio del Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista.  
(Disposición final primera, 2, id).

2. SERVICIOS COMUNES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 2.1. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.  
(Disposición final primera, 3.1. id)
- 2.2. Comisiones Técnicas Calificadoras  
(Disposición final primera, 3.2. id)
- 2.3. Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.  
(Disposición final primera, 3.3. id)
- 2.4. Fondo de Pensiones de Accidentes de Trabajo.  
(Disposición final primera, 3.4. id.)
- 2.5. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

(Disposición final primera, 3.5. id).

2.6. Asistencia a los Pensionistas.

(Disposición final primera 3.6. id)

2.7. Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos

(Disposición final primera 3.7. id).

3. SERVICIOS SOCIALES

3.1. Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera

(Disposición final primera 4.1. id).

3.2. Universidades Laborales.

(Disposición final primera 4.2. id)

3.3. Higiene y Seguridad en el Trabajo

(Disposición final primera 4.3. id).

VII. NORMAS DEROGADAS.

-----

1. NORMAS ESPECIFICAS

De conformidad con lo dispuesto en el número 1 de la disposición final segunda, quedan derogadas las siguientes disposiciones en cuanto se opongan a lo establecido en el presente Real Decreto-Ley:

1.1. Ley 193/1963 de 28 de diciembre

De Bases de la Seguridad Social.

1.2. Decreto 2065/1974 de 30 de mayo

Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

1.3. Ley de 27 de febrero de 1908

Por la que se crea el Instituto Nacional de Previsión.

1.4. Ley de 8 de mayo de 1942.

Por la que se crea el Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

1.5. Ley 33/1971 de 21 de junio.

De Emigración.

1.6. Ley 20/1975 de 2 de mayo.

Por la que se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

1.7. Decreto 2123/1971 de 23 de julio.

Por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 38/1966 de 31 de mayo y 41/1970 de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

1.8. Ley de 18 de octubre de 1941.

Excepción hecha de sus artículos 1.3 y 9 en cuanto determina fines y recursos del Instituto Social de la Marina actualmente en vigor.

1.9. Decreto-Ley 1/1975 de 22 de marzo.

Sobre organización de los Servicios de Empleo.

1.10. Ley de 11 de marzo de 1959

Que establece normas reguladoras de las Universidades Laborales.

1.11. Ley 24/1972 de 21 de junio

De Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social.



**1.12. Decreto 2864/1974 de 30 de agosto.**

Por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 116/1969 de 30 de diciembre, reguladora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y 24/1972 de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

De este Decreto solo se deroga expresamente el artículo 48, que se refiere a la composición de los Organos Colegiados de Gobierno del Instituto Social de la Marina.

**2. DEROGACION GENERICA**

Igualmente quedan derogadas cuantas disposiciones, cualquiera que sea su rango, se opongan a lo establecido en el presente Real Decreto-Ley (Disposición final segunda, 2, id).

**3. DISPOSICIONES LEGALES QUE CONTINUAN VIGENTES COMO NORMAS REGLAMENTARIAS.**

Las disposiciones con rango de Ley que regulan las estructuras, organizaciones y competencias de los órganos, instituciones servicios o establecimientos de las Entidades a que se refiere el presente Real Decreto-Ley, así como las que regulan en dichos aspectos la vigente Legislación Sanitaria, y cualquier otra afectada por el mismo, continuarán en vigor en calidad de normas reglamentarias y podrán ser derogadas o modificadas por Real Decreto, a propuesta del titular del Departamento ministerial competente. (Disposición final tercera, 3 id.)

# VIII. NORMAS SOBRE COTIZACION.

## 1. COTIZACION GENERAL

### 1.1. Facultad al Gobierno para modificar las actuales normas.

El número 1 de la disposición final tercera faculta al Gobierno para dictar las disposiciones oportunas para modificar las actuales normas de cotización y recaudación de cuotas a fin de conseguir que los nuevos sistemas se ajusten a criterios de progresividad, eficacia social y redistribución.

## 2. CUOTA DE FORMACION PROFESIONAL.

### 2.1. Determinación.

La cuota de Formación Profesional se determinará en lo sucesivo aplicando el tipo actualmente en vigor del cero coma ochenta por ciento a la base de cotización a que se refiere el número uno, apartado uno, del artículo uno del Real Decreto-Ley 15/1976 de 10 de agosto (Disposición final tercera 2, id).

### 2.2. Redistribucion.

Se autoriza al Gobierno a redistribuir la recaudación de la cuota de Formación Profesional en proporción a la función formativa profesional que realice cada Organismo o Ministerio preceptor (Disposición final tercera, 3, id).

# IX. CONTROL DEL EMPLEO

## 1. FUNCIONARIOS QUE SE INTEGRAN EN EL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO

**1.1. Simplificación y racionalización de las escalas y habilitación de funcionarios.**

Se faculta al Gobierno para simplificar y racionalizar las escalas de funcionarios que se integren en el Instituto Nacional de Empleo y para habilitar los funcionarios que sean necesarios para la realización de la función de control en materia de empleo, los cuales podrán solicitar en el ejercicio de dicha función, la documentación que sea necesaria y actuando en dicho cometido con el carácter de colaboradores de la Inspección de Trabajo (Disposición final cuarta, id). (112)

**X. TRANSFERENCIAS DE CREDITOS PRESUPUESTARIOS**  
-----

**1. AUTORIZACIONES AL GOBIERNO**

Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Hacienda, lleve a cabo en el Presupuesto General del Estado de mil novecientos setenta y nueve las transferencias de créditos necesarias para adscribir a los Organismos Autónomos que se crean y al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social los recursos que venían financiando las Entidades Gestoras y Servicios extinguidos inclusive los que se vienen aportando con cargo al Sistema de Seguridad Social.

Igualmente, se autoriza al Gobierno para que, a propuesta de los Ministros de Sanidad y Seguridad Social y de Hacienda, se realicen en el Presupuesto-resumen de la Seguridad Social para mil novecientos setenta y nueve las transferencias y modificaciones de crédito que sean necesarias para la aplicación del presente Real Decreto-Ley (Disposición final quinta, id).

## XI. VIGENCIA.

-----

### 1. ENTRADA EN VIGOR

El presente Real Decreto-Ley del que se dará cuenta inmediata a las Cortes, entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, esto es, el 19 de noviembre de 1978 (Disposición final sexta, 1. id).

## XII. BIENES, DERECHOS Y ACCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

-----

### 1. UTILIZADOS POR EL SEAF-PPO Y POR EL SERVICIO DE UNIVERSIDADES LABORALES.

#### 1.1. Integración en el patrimonio del Instituto Nacional de Empleo e Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas.

Los bienes, derechos y acciones de la Seguridad Social, cualquiera que fuera su concreta titularidad que viniere utilizando por cualquier título el Servicio de Empleo y Acción Formativa y la Promoción Profesional Obrera, así como los del Servicio de Universidades Laborales, quedarán integrados en el Patrimonio de los Organismos Autónomos, Instituto Nacional de Empleo e Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas, respectivamente (Disposición adicional primera, 1, primera parte, id)

### 2. ADSCRITOS EN LA ACTUALIDAD AL SERVICIO DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO.

#### 2.1. Integración en el patrimonio del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Asímismo, se integran en el Patrimonio del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo los bienes de la Seguridad Social, cualquiera que fuere su titularidad concreta, que hasta el presente estaban adscritos directamente al actual Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo (Disposición adicional primera, 1, segunda parte, id).

### 3. PERTENECIENTES A LOS ORGANISMOS A EXTINGUIR

#### 3.1. Asunción por la Entidad, Servicio u Organismo en los que se integran.

Los bienes, derechos, acciones y demás recursos que tuvieran adscritos o que dispusieran los Organismos a extinguir, a que se refiere la disposición final primera, así como las obligaciones que tuvieran a su cargo, serán asumidos por los mismos títulos, respectivamente, por la Entidad Gestora, Servicio de la Seguridad Social u Organismo Autónomo en los que se integran. (Disposición adicional primera, 2, id.)

### XIII. EXENCION IMPOSITIVA

#### 1. AMPLITUD LEGAL

Quedan exentos de cualquier tipo de tributación, incluidas tasas y exacciones parafiscales, derechos y honorarios notariales y registrales, las transmisiones, cesiones, subrogaciones o adscripciones de bienes y derechos que constituyen el patrimonio de las Entidades Gestoras y Servicios de la Seguridad Social y de los Organismos Autónomos del Estado que se crean al amparo de lo dispuesto en el presente Real Decreto-Ley (Disposición adicional primera, 3, id).

#### XIV. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LOS ORGANISMOS SUPRIMIDOS

-----

##### 1. INTEGRACION EN LOS RESPECTIVOS ORGANISMOS DE NUEVA CREACION

###### 1.1. Respeto de los derechos económicos adquiridos, derechos de Seguridad Social y de Previsión voluntaria.

Los funcionarios y empleados de los Organismos que se suprimen por la disposición final primera del presente Real Decreto Ley se integrarán en los respectivos Organismos de nueva creación en las condiciones que reglamentariamente se determinen, con respeto de los derechos económicos adquiridos y los de Seguridad Social, como asimismo de los derechos y regímenes de previsión voluntaria establecidos, incluyendo los derivados de la Mutualidad de Previsión y la Mutualidad de Previsión de Funcionarios del Mutualismo Laboral para quienes estuvieren encuadrados en una y otra (Disposición adicional primera, 4, id).

#### XV. TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

-----

##### 1. NATURALEZA, ADSCRIPCION Y COMETIDO

La Tesorería General de la Seguridad Social, Servicio Común con personalidad jurídica propia, adscrito a la Secretaría de Estado para la Seguridad Social(112bis) a través de la Dirección General correspondiente, en la que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y cada única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, tendrá a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los Servicios de recaudación de derechos y pago de las obligaciones del Siste-

ma de la Seguridad Social (Disposición adicional segunda, párrafo 1º, id).

## 2. CONSTITUCION DE UN FONDO DE ESTABILIZACION UNICO

En la Tesorería General se constituirá un fondo de estabilización único para todo el Sistema de la Seguridad Social, que tendrá por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos. Esta reserva de estabilización será invertida de forma que tenga el grado de liquidez, rentabilidad y seguridad técnicamente precisas. (Disposición adicional segunda, párrafo 3º, id.)

## XVI. SISTEMA FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

-----

### 1. REGLA GENERAL Y EXCEPCION

El sistema financiero de todos los Regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social será el de reparto para todas las contingencias y situaciones amparadas para cada uno de ellos, con la excepción prevista en el artículo 51 (se trata sin duda de un error, pues debe decir 52) de la Ley General de la Seguridad Social en lo que se refiere al Régimen de Accidentes de Trabajo para las Mutuas Patronales y Empresas. (Disposición adicional segunda, párrafo 2º, id).

## XVII. ORGANISMOS SUBSISTENTES

### 1. ENTIDAD GESTORA

#### 1.1. Instituto Social de la Marina.

Este Instituto, sin perjuicio de la reestructuración que acuerde el Gobierno para acomodar su organización y funciones a las nuevas Entidades de Gestión de la Seguridad Social, cumplirá las funciones y servicios que actualmente tiene encomendados. (Disposición adicional tercera, párrafo primero id.) (113)

## 2. SERVICIOS COMUNES

### 2.1. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo

Este Organismo, como Servicio Común con funciones especializadas en materia de accidentes de trabajo, continuará con los cometidos y servicios que tiene atribuidos, sin perjuicio de la reestructuración que acuerde el Gobierno para acomodar su organización y fines a las directrices de este Real Decreto-Ley (Disposición adicional tercera, párrafo 2º, id). (114)

### 2.2. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social

Dicho Instituto, como Servicio Común sin personalidad jurídica, con funciones de estudio y apoyo técnico, continuará en la misma forma que el anterior. (Disposición adicional tercera, párrafo 2º, id). (115)

## XVIII. DERECHO TRANSITORIO

### 1. ENTIDADES GESTORAS, SERVICIOS COMUNES Y ORGANISMOS EXTINGUIDOS

#### 1.1. Subsistencia provisional

Cada una de las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Organismos, actualmente existentes, cuya supresión o integración se establece, continuarán subsistiendo y ejerciendo las funciones



que tuvieran atribuidas hasta que sean sustituidos por la correspondiente Entidad Gestora, Servicio u Organismo que resulte competente, de acuerdo con lo previsto en el presente Real Decreto-Ley, sin merma de su funcionalidad (disposición transitoria primera, 1. parte primera, id).

#### 1.2. Personal de los Organismos

El personal de aquellos Organismos continuará rigiéndose por sus respectivos regímenes jurídicos hasta que les sea de aplicación el correspondiente a los nuevos Organismos en los que se integren, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera, cuatro. (Disposición transitoria primera, 1, parte final, id).

### 2. ACCIONES PENDIENTES

#### 2.1. Ejercicio.

Las acciones de todo tipo, pendientes, a favor o en contra de cada uno de los Organismos que se integran en las Entidades creadas por el presente Real Decreto-Ley, o en su caso desaparezcan, seguirán su curso sin necesidad de acreditamiento judicial del cambio de personalidad formal, correspondiendo su ejercicio a los nuevos Organismos que asuman las correspondientes responsabilidades y derechos (Disposición transitoria primera, 2, id).

### 3. MUTUALIDADES LABORALES Y DEMAS ENTIDADES GESTORAS DE REGIMENES ESPECIALES DE ESTRUCTURA MUTUALISTA, MUTUALIDADES Y CAJAS DE EMPRESA.

### 3.1. Conservación de su personalidad jurídica y continuidad en el ejercicio de sus funciones actuales.

Las Mutualidades Laborales del Régimen General de la Seguridad Social o de Regímenes Especiales, así como las demás Entidades Gestoras de Regímenes Especiales de estructura mutualista, Mutualidades y Cajas de Empresa a que se refiere el número seis de la disposición transitoria sexta de la Ley General de la Seguridad Social, que quedan adscritas al Instituto Nacional de la Seguridad Social, conservarán su personalidad jurídica y continuarán ejerciendo sus funciones actuales, hasta tanto que, por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, se disponga lo procedente para dar cumplimiento a lo establecido en las disposiciones vigentes. (Disposición transitoria segunda, párrafo primero, id).

### 3.2. Excepciones.

Se exceptúan de lo previsto en el párrafo anterior las Mutualidades de los Regímenes Especiales de Funcionarios y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, en tanto no se disponga otra cosa por el Gobierno. (Disposición transitoria segunda, párrafo final, id). (116)

## 4. PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y GASTOS

Hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y ocho seguirán en ejecución los presupuestos de ingresos y gastos de los distintos Servicios y Entidades que se integran en los Organismos Autónomos de nueva creación (Disposición transitoria tercera, 1, id.)

## 5. FINANCIACION DE LOS GASTOS DE GESTION DE LOS NUEVOS ORGANISMOS AUTONOMOS.

Hasta la misma fecha, la Seguridad Social financiará los gastos imputables a la gestión de los nuevos Organismos Autónomos, tanto si corresponden a la ejecución del presupuesto respectivo, como si tienen su origen en modificaciones de crédito por obligaciones legalmente exigibles, en la forma y cuantía en que la hubiera realizado si la integración indicada en el número anterior no se hubiera producido, procediendo a la liquidación de los respectivos presupuestos antes del treinta de abril de mil novecientos setenta y nueve. (Disposición transitoria tercera, 2, id.)

#### SECCION 3ª

#### DESARROLLO JURIDICO DE LA GESTION DESPUES DEL REAL DECRETO - LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE.

##### I. NUEVAS ENTIDADES GESTORAS -----

El Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, en su artículo 1º, número uno, crea bajo la dirección y tutela del entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, tres nuevas Entidades Gestoras: (116 bis)

A) El Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la

gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social.

- B) El Instituto Nacional de la Salud, para la administración y gestión de servicios sanitarios.
- C) El Instituto Nacional de Servicios Sociales, para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

La precitada norma crea, asimismo, en su art. 5º el Instituto Nacional de Empleo, atribuyéndole, entre otras funciones, la de "gestionar y controlar las prestaciones de empleo" y al que, definitivamente, la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980 de 8 de octubre) consagra como Entidad Gestora (Art. 30.)

Son, por consiguiente, cuatro las nuevas Entidades Gestoras existentes en la actualidad y que, a continuación, pasamos a estudiar. (116 ter)

## II. INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### 1. REGULACION

La estructura y competencias de este Instituto se regulan por el Real Decreto 1854/1979 de 30 de julio.

La disposición final primera de este Real Decreto dispone que "el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Real Decreto, teniendo en cuenta lo establecido en la disposición adicional segunda del presente Real Decreto".

Igualmente y por prescripción imperativa de la disposición final quinta "quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto, que entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado", esto es, el 31 de julio de 1979.

Por Orden de 1 de noviembre de 1979, se dictan normas provisionales relativas a las actuaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social en materia de invalidez y otras.

Existe una Orden comunicada de 26 de marzo de 1980 (cuyo texto no figura publicado en el Boletín Oficial del Estado), que aprueba la estructura orgánica de los Servicios Centrales y Provinciales de este Instituto.

## 2. NATURALEZA Y ATRIBUCIONES

Al Instituto Nacional de la Seguridad Social(117) Entidad gestora de la Seguridad Social, dotada de personalidad jurídica, se encomienda la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social. Específicamente se atribuye al INSS:

- a) La inscripción de Empresas.
- b) La afiliación, altas y bajas de los trabajadores.
- c) El reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Instituto Nacional de Empleo.(118)

Asimismo, se atribuye al INSS el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria y la previsión voluntaria gestionada a través del Sistema de la Seguridad Social (artículo 1.1. Real Decreto 1854/1979 de 30 de julio).

### 3. ENCUADRAMIENTO DE LOS SUJETOS PROTEGIDOS EN LAS MUTUALIDADES

Dentro del Instituto Nacional de la Seguridad Social, los sujetos protegidos por la Seguridad Social quedan encuadrados en las Mutualidades (119) de Trabajadores por Cuenta Ajena, de Trabajadores Autónomos, del Campo, del Mar, de la Minería del Carbón y de Regímenes Especiales Diversos, cuya organización se determinará por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, previo informe del Consejo General del INSS (Artículo 1.2 id.). (120)

### 4. ORGANOS DIRECTIVOS SUPERIORES

El Instituto Nacional de la Seguridad Social se estructura en los siguientes Organos Superiores:

a). De participación en el control y vigilancia de la gestión:

- Consejo General.
- Comisión Ejecutiva.

b). De Dirección y Gestión.

- Dirección General
- Secretaría General (art. 2, id.).

#### 4.1. Consejo General.

##### 4.1.1. Composición.

El Consejo General estará integrado por los siguientes miembros:

- Trece representantes de los Sindicatos más representativos, en proporción a su representatividad.

- Trece representantes de las Organizaciones Empresariales de más representatividad; y
- Trece representantes de la Administración Pública (artículo 3.1, parte primera, id).

#### 4.1.2. Presidente, Vicepresidente y Secretario

Su Presidente será el Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (121), que será uno de los miembros representantes de la Administración Pública y designará un Vice - presidente entre dichos miembros. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, el Secretario General del Instituto. (art. 3.1, parte final, id).

#### 4.1.3. Atribuciones.

Son atribuciones del Consejo General:

- Elaborar los criterios de actuación del Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.
- Aprobar la Memoria anual, para su elevación al Gobierno, (art. 3.2, id).

#### 4.1.4. Funcionamiento y Reuniones.

El Consejo General funcionará en pleno. Se reunirá trimestralmente, así como cuando lo convoque su Presidente, a iniciativa propia o a petición del veinte por ciento de sus miembros (art. 3.3. id).

#### 4.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento.

En cumplimiento de la disposición final segunda

del Real Decreto 1854/1979 de 30 de julio (y también de la misma disposición de los Reales Decretos 1855/1979 y 1856/1979 de aquella fecha), la Orden de 17 de enero de 1980 aprueba el Reglamento de régimen y funcionamiento de los Consejos Generales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Salud y del Instituto Nacional de Servicios Sociales. (122)

#### 4.2. Comisión Ejecutiva

##### 4.2.1. Constitución.

La Comisión Ejecutiva estará integrada por nueve Vocales: Tres en representación de los Sindicatos, tres representantes de las Organizaciones Empresariales y tres representantes de la Administración Pública, elegidos los representantes sindicales y empresariales por y entre los respectivos Vocales del Consejo General (art. 4.1. parte primera id).

##### 4.2.2. Presidente y Secretario

Será Presidente el Director General del Instituto que será uno de los miembros representantes de la Administración Pública (art. 4.1. parte primera, id).

Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, el Secretario del Consejo General (art. 4.1. parte final, id).

##### 4.2.3. Competencia

Corresponde a la Comisión Ejecutiva supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General, así como proponer cuantas medidas estime necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto (art. 4.2. id).

##### 4.2.4. Reuniones



La Comisión Ejecutiva se reunirá mensualmente así como cuando la convoque su Presidente, a iniciativa propia o de un tercio de sus miembros.

#### 4.3. Dirección General del Instituto

##### 4.3.1. Competencias.

La Dirección General del Instituto asumirá las competencias de dirección, gestión e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines (art.5.1. id).

##### 4.3.2. Nombramiento y Separación del Director General.

El Director General del Instituto, que asumirá la representación legal del mismo, será nombrado y separado libremente de su cargo por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Sanidad y Seguridad Social (art. 5.2. id).

##### 4.3.3. Adscripción orgánica de la Intervención Central.

A la Dirección General del Instituto se adscribirá orgánicamente la Intervención Central, sin perjuicio de la dependencia de ésta con respecto a la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención General de la Seguridad Social (art. 5.3. id).

#### 4.4. Secretaría General

##### 4.4.1. Nivel orgánico, competencias y funciones.

El Secretario General, con nivel orgánico de Subdirector General, ejercerá las competencias y funciones en materia de información y relaciones públicas e inspección de servicios, y las que expresamente le delegue el Director General del

Instituto. Le corresponderá, asimismo, la coordinación de las Subdirecciones y Servicios del Instituto, y la información y asistencia técnica a los miembros del Consejo General (art. 6.1, parte primera, id).

El Secretario General sustituirá al Director General del Instituto en los casos de ausencia, enfermedad o vacante (Art. 6.1. parte final id).

En la Secretaría General de integrarán las funciones de régimen interior, registro general, información, relaciones públicas, estudios, investigación, documentación e inspección de Servicios (art. 6.2. id).

#### 4.4.2. Nombramiento y Separación del Secretario General.

El Secretario General del Instituto será nombrado y separado libremente por el Ministro de Sanidad y Seguridad, a propuesta del Director General del Instituto (art. 8.1 id).

#### 4.5. Subdirecciones

Con nivel orgánico de Subdirección General existirán las siguientes Unidades:

##### 4.5.1. Subdirección de Gestión

Tendrá atribuida la competencia y funciones en relación con las Mutualidades a que se refiere el apartado uno, punto uno, del artículo 1º del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, inscripción de Empresas, afiliación, altas y bajas, reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria y a las prestaciones económicas, así como la previsión voluntaria, en el ámbito de las competencias de este Instituto (art. 7.1. párrafo primero, id).

#### 4.5.2. Subdirección de Administración.

Se le atribuye la competencia y funciones en materia de presupuestos, inmuebles, obras y suministros, y enlace con la Tesorería General (art. 7.1, párrafo segundo, id).

#### 4.5.3. Subdirección de Servicios Técnicos.

Tiene atribuida la competencia y funciones en materia de informes y proyectos, análisis actuariales, estadísticos y económicos, ordenación administrativa y la investigación y explotación informáticas (art. 7.1, párrafo tercero, id).

#### 4.5.4. Subdirección de Personal.

Tendrá atribuida la competencia y funciones respecto de los funcionarios y personal de la Seguridad Social que presten servicios en los Instituto Nacional de Seguridad Social, de Servicios Sociales y de la Salud, a excepción, respecto de este último, del personal de Centros y Servicios Sanitarios. Dichas competencias y funciones se referirán a plantillas, selección y formación de funcionarios, régimen jurídico de personal, recompensas y sanciones, relaciones y asuntos sociales y acción social (art. 7.1 párrafo cuarto id.)

#### 4.5.5. Subdirección de Relaciones Internacionales de la Seguridad Social.

Tiene atribuida la competencia y funciones en materia de relaciones internacionales de carácter interinstitucional, así como todo lo relacionado con la aplicación de los Convenios Internacionales de Seguridad Social (art. 7.1, párrafo quinto, id.)

#### 4.5.6. Nombramiento y separación de los Subdirectores del Instituto.

Los Subdirectores del Instituto serán nombrados y separados libremente por el Ministro de Sanidad y Seguridad Social, a propuesta del Director General del Instituto, entre funcionarios de la Seguridad Social o de la Administración del Estado (art. 8.2. id.)

#### 4.6. Servicios

Por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social se determinarán los Servicios que hayan de integrarse en la Secretaría General y en las Subdirecciones (art. 7.2. id.)

Los Jefes de Servicio serán nombrados por el Director General del Instituto, entre funcionarios de la Seguridad Social, (art. 8.3. id.)

### 5. ORGANIZACION PROVINCIAL

En el ámbito provincial existen las Comisiones Ejecutivas Provinciales y las Direcciones Provinciales.

#### 5.1. Comisiones Ejecutivas Provinciales

##### 5.1.1. Vocales, Presidente, Vicepresidente y Secretario.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social estarán integradas por nueve Vocales: tres en representación de los Sindicatos más representativos, tres de las Organizaciones empresariales de más representatividad y tres representantes de la Administración Pública. El Presidente será Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y el Vicepresidente el Director provincial del Instituto, siendo ambos miembros representantes de la Administración Pública. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, un

funcionario de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, nombrado por el Director General del mismo, a propuesta del Delegado Territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 92 1, id).

5.1.2. Facultades.

Corresponde a las Comisiones Ejecutivas Provinciales supervisar y controlar la aplicación, a nivel provincial, de los acuerdos del Consejo General, así como proponer, en su caso, cuantas medidas, planes y programas sean necesarios para el perfeccionamiento de los mismos en su ámbito territorial (art. 9.2. id.)

5.1.3. Preceptiva reunión mensual.

La Comisión Ejecutiva Provincial se reunirá mensualmente (art. 9.3. id).

5.1.4. Constitución gradual.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales se constituirán gradualmente por disposición del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, teniendo en cuenta las necesidades y características de las respectivas provincias. (Disposición final tercera, id.)

5.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento.

La Orden de 16 de noviembre de 1981 aprueba el Reglamento de Régimen y Funcionamiento de las Comisiones Ejecutivas Provinciales de los Consejos Generales de los Institutos Nacionales de la Seguridad Social, de la Salud y de Servicios Sociales.

La disposición final primera de esta Orden, dero-

ga expresamente el art. 13 de la Orden de 17 de enero de 1980, aprobatoria del Reglamento de Régimen y Funcionamiento de los Consejos Generales de los tres Institutos.

## 5.2. Direcciones Provinciales

### 5.2.1. Órgano de gestión provincial.

En el ámbito provincial, la gestión del Instituto Nacional de la Seguridad Social se realizará a través de las correspondientes Direcciones Provinciales (art. 10.1 id.)

### 5.2.2. Estructura.

En las Direcciones Provinciales existirán: la Dirección, las Subdirecciones Provinciales y funcionales que, en su caso, se establezcan y Agencias, de acuerdo con las necesidades que, para la eficaz atención de los beneficiarios, resulten convenientes, según la distribución de la población protegida, y con las funciones y competencias que específicamente se les asignen en sus respectivas demarcaciones. Igualmente contarán con una Secretaría, con las unidades administrativas y técnicas necesarias, así como las unidades de enlace con la Tesorería General de la Seguridad Social, y con los Institutos Nacionales de la Salud y Servicios Sociales (art. 10º 2, id).

### 5.2.3. Director provincial

El Director provincial será el representante del Organismo y velará por el cumplimiento de los fines del mismo en el ámbito de su competencia, bajo la supervisión del Delegado Territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 10º 3, párrafo primero, id.)

Será nombrado y separado de su cargo libremente,

entre funcionarios de la Seguridad Social o de la Administración del Estado, por el Director General del Instituto, previo informe del Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 10.3 párrafo final, id).

El Ministerio de Sanidad y Seguridad Social podrá atribuir las funciones que corresponden en la misma provincia a los Directores provinciales de los Institutos Nacionales de la Salud y de Servicios Sociales, al Director provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (Disposición final, cuarta, id.)

## 6. DISPOSICIONES ADICIONALES

El Real Decreto que estamos exponiendo contiene dos interesantes disposiciones adicionales, que hacen referencia, respectivamente, al Instituto Social de la Marina y al principio fundamental del no incremento del gasto público ni superación del número y nivel de los puestos orgánicos existentes.

### 6.1. Instituto Social de la Marina

El Instituto Social de la Marina tendrá la consideración de Mutualidad del Mar y cumplirá las funciones y servicios que actualmente tiene encomendados, que no hayan sido transferidos a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social en tanto no se disponga por el Gobierno la reestructuración prevista en el número uno de la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre (Disposición adicional primera, id).(123)

### 6.2. Número y nivel de puestos orgánicos derivados del Real Decreto estructural.

#### 6.2.1. Estabilidad administrativa y financiera

En virtud de lo establecido en la disposición adicional segunda "el número y nivel de los puestos orgánicos que puedan derivarse de la presente disposición no podrán superar el número y valoración de los actualmente existentes, sin que en ningún momento haya aumento de gasto del sector público".

### 7. DERECHO TRANSITORIO

#### 7.1. Asunción gradual de funciones y competencias del Instituto y constitución en la misma forma gradual de los órganos de la estructura administrativa del mismo.

La asunción de las funciones y competencias que se atribuyen en el presente Real Decreto al Instituto Nacional de la Seguridad Social se verificará de modo gradual y a medida que lo permita el desarrollo de las previsiones del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, y en la misma forma gradual se constituirán los órganos de la estructura administrativa de este Instituto; todo ello conforme a las disponibilidades presupuestarias existentes para su financiación (Disposición transitoria, id.)

### III. INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD

#### 1. NORMA REGULADORA

El Real Decreto 1855/1979 de 30 de julio, regulador de la estructura y competencias del Instituto Nacional de la Salud, es



similar al Real Decreto 1854/1979 al que nos referimos anteriormente. Consta igualmente de diez artículos, cinco disposiciones finales, dos adicionales y una transitoria. Por ello es obligado repetir en esta exposición una sistemática esencialmente idéntica a la ya empleada.

Por Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre, se modifican los artículos 6º y 7º del Real Decreto 1855/1979.

## 2. NATURALEZA Y ATRIBUCIONES

El Instituto Nacional de la Salud, Entidad Gestora de la Seguridad Social para la administración y gestión de servicios sanitarios, es también, dentro del marco del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, el Organismo ejecutivo fundamental de la política para la asistencia médica y sanitaria y para la promoción de la salud. Bajo la dirección y tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social le corresponde:(123 bis)

- a). El desarrollo y ejecución de las funciones y actividades precisas para hacer efectivos los servicios y garantizar las prestaciones sanitarias del Sistema de Seguridad Social, así como las relativas a medicina preventiva, promoción de la salud individual, medicina de comunidad y asistencia sanitaria, mediante conciertos con la Administración estatal, institucional, territorial y local.
- b). La gestión y administración del personal, Centros, Servicios y establecimientos sanitarios siguientes:(123 ter)
  - Los anteriormente dependientes de los Organismos a

que se refiere la disposición final primera y el párrafo primero de la disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, a excepción de lo dispuesto por el mismo en relación con el Organismo autónomo Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, adscrito al Ministerio de Trabajo. (124)

- Los correspondientes a la medicina preventiva laboral, adscribiéndose al Instituto Nacional de la Salud el Servicio Social de Medicina Preventiva (125) así como el personal, servicios y establecimientos a que se refiere el párrafo segundo del artículo quinto, cuatro, del mencionado Real Decreto-Ley, a excepción de lo dispuesto por el mismo en relación con el Organismo autónomo Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo adscrito al Ministerio de Trabajo.

c). La coordinación funcional de las actividades de las instituciones públicas o privadas, mediante el establecimiento de acuerdos concertados, convenios o fórmulas de gestión integrada o compartida con otras Entidades públicas o privadas, para el mejor cumplimiento de fines sanitarios (art. 1º, 1, Real Decreto 1855/1979 de 30 de julio).

Lo establecido en el número uno de este artículo se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo segundo y en la disposición transitoria segunda del mencionado Real Decreto-Ley. (art. 1º, 2, id).

Los concertados a que se refieren los apartados a) y c) del ar

título primero, uno, de este Real Decreto, deberán basarse en los principios de economía de costes y equilibrio económico de las contraprestaciones que se convengan (Disposición adicional segunda id)

#### 2.1. ¿Tiene personalidad jurídica este Instituto?

Tanto el art. 12.1 del Real Decreto 1854/1979 de 30 de julio, como el mismo artículo y número del Real Decreto 1855/1979 de igual fecha, dotan expresamente a los Institutos Nacionales de Seguridad Social y de Servicios Sociales de "personalidad jurídica", lo que no ocurre con el Real Decreto 1855/1979 para el Instituto Nacional de la Salud, planteándose así la trascendente cuestión de determinar si esta Entidad Gestora es un mero Organismo ejecutivo sin personalidad jurídica o, por el contrario, está dotado de ella.

A favor de la solución afirmativa pueden darse las siguientes razones:

- 1ª.- El silencio de la norma es un simple descuido en su redacción y no buscado de propósito.
- 2ª.- La naturaleza jurídica del INSALUD no puede ser de peor condición que la de los restantes Organismos.
- 3ª.- La personalidad jurídica se atribuye por Ley y en este sentido las Entidades Gestoras tienen "plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de los fines que les están encomendados ...", de acuerdo con el art. 38.2 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, precepto que estimamos no ha sido derogado por el Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre.

Por todo ello y de un modo especial por la tercera de

las razones, consideramos que el Instituto Nacional de la Salud posee personalidad jurídica, aunque desde un punto de vista práctico sería necesaria una ratificación legal, a través de la correspondiente norma. (126)

### 3. ORGANOS DIRECTIVOS SUPERIORES

El Instituto Nacional de la Salud se estructura, según el art. 2º.1 del Real Decreto 1855/1979, en los siguientes órganos superiores:

- a). De participación en el control y vigilancia de la gestión
  - Consejo General.
  - Comisión Ejecutiva.
- b). De dirección y gestión
  - Dirección General.
  - Secretaría General.

El Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, a propuesta del Director General del Instituto, podrá constituir Comisiones Técnico-sanitarias, con funciones asesoras y consultivas, en relación con los aspectos sectoriales o funcionales más importantes del Instituto (art. 2º, 2, id.)

#### 3.1. Consejo General.

##### 3.1.1. Composición

El Consejo General está integrado por los siguientes miembros:

- Trece representantes de los Sindicatos más representativos, en proporción de su representatividad.

- Trece representantes de las Organizaciones Empresariales de más representatividad.
- Trece representantes de la Administración Pública, (art. 3.1 parte primera, id).

#### 3.1.2. Presidente, Vicepresidente y Secretario

Su Presidente será el Secretario de Estado para la Sanidad (126 bis), que será uno de los miembros representantes de la Administración Pública, y designará un Vicepresidente entre dichos miembros. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, el Secretario General del Instituto (art.3.1 parte final, id).

#### 3.1.3. Atribuciones.

Son atribuciones del Consejo General:

- Elaborar los criterios de actuación del Instituto.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.
- Aprobar la Memoria anual, para su elevación al Gobierno. (art. 3.2 id.)

#### 3.1.4. Funcionamiento y Reuniones.

El Consejo General funcionará en pleno y se reunirá trimestralmente, así como cuando lo convoque su Presidente, a iniciativa propia o a petición del veinte por ciento de los miembros. A sus reuniones podrán asistir, cuando sean expresamente convocados por el Consejo o su Presidente, con voz pero sin voto, los miembros de las Comisiones Técnico-sanitarias, cuando se trate de asuntos relacionados con su ámbito asesor o consultivo. (art. 3.3, id.)

3.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento.

Fué aprobado por Orden de 17 de enero de 1980. (127)

3.2. Comisión Ejecutiva

3.2.1. Constitución.

La Comisión Ejecutiva estará integrada por nueve Vocales: Tres en representación de los Sindicatos, tres representantes de las Organizaciones empresariales y tres representantes de la Administración Pública, elegidos los representantes sindicales y empresariales por y entre los respectivos Vocales del Consejo General (art. 42.1, parte primera, id).

3.2.2. Presidente y Secretario

Su Presidente será el Director General del Instituto, que será uno de los miembros representantes de la Administración Pública. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, el Secretario del Consejo General (art. 42.1 parte final, id).

3.2.3. Competencia

Corresponde a la Comisión Ejecutiva supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General, así como proponer cuantas medidas estime necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto (art. 4.2. id).

3.2.4. Reuniones

La Comisión Ejecutiva se reunirá mensualmente, así como cuando la convoque su Presidente, a iniciativa propia o a petición de un tercio de sus miembros. A sus reuniones podrán asistir, cuando sean expresamente convocados por la Comisión o su Presidente, con voz pero sin voto, los miembros de las Comisiones

técnico-sanitarias, cuando se trate de asuntos relacionados con su ámbito asesor o consultivo (art. 42.3, id).

### 3.3. Dirección General del Instituto

#### 3.3.1. Competencias.

La Dirección General del Instituto asumirá las competencias de dirección, gestión e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines (art. 52.1.id).

El Director General del INSALUD asumirá la Jefatura y dirección del Organismo Autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional (Disposición adicional segunda, Real Decreto 2001/80 de 3 de octubre).

#### 3.3.2. Nombramiento y separación del Director General.

El Director General del Instituto, que asumirá la representación legal del mismo, será nombrado y separado libremente de su cargo por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Sanidad y Seguridad Social (art. 52.2. id).

#### 3.3.3. Adscripción orgánica de la Intervención Central

A la Dirección General del Instituto se adscribirá orgánicamente la Intervención Central, sin perjuicio de la dependencia de ésta con respecto a la Intervención General del Estado y a la Intervención General de la Seguridad Social (art. 52.3 id)

### 3.4. Secretaría General

#### 3.4.1. Nivel Orgánico, competencias y funciones.

La Secretaría General, que tendrá nivel orgánico .

de Subdirección General, asumirá las funciones de régimen interior, registro, información y relaciones públicas, estadística e informática, e inspección de servicios. Asimismo, ejercerá las funciones de información y asistencia técnica a los miembros del Consejo General (art. 62.1 Real Decreto 1855/1979, según redacción dada por el art. 12 del Real Decreto 2001/80 de 30 de octubre).

#### 3.4.2. Sustitución del Director General y ejercicio de funciones expresamente delegadas.

El Secretario General sustituirá al Director General del Instituto en los casos de ausencia, enfermedad o vacante y ejercerá las funciones que éste expresamente le delegue. (art. 62.2 Real Decreto 1855/1979 según redacción dada por el art. 12 del Real Decreto 2001/1980 de 30 de octubre).

#### 3.4.3. Nombramiento y separación del Secretario General.

El Secretario General del Instituto Nacional de la Salud será nombrado y separado libremente por el Ministro de Sanidad y Seguridad Social, a propuesta del Director General del Instituto (art. 82.1, id).

### 3.5. Subdirecciones

Con nivel orgánico de Subdirección General existirán las siguientes Unidades:

#### 3.5.1. Subdirección General de Asistencia Sanitaria y Prestaciones Farmacéuticas.

Ejercerá las funciones de ordenación orgánica y funcional de la asistencia sanitaria primaria y secundaria, así



como la de los hospitales; la planificación y adopción de las medidas necesarias en orden a la prevención de enfermedades, promoción de la salud y la educación sanitaria de la población y el análisis y evaluación de las prestaciones farmacéuticas (art. 72.1 párrafo 1º, Real Decreto 1855/1979 según redacción dada por el art. 1º del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre).

#### 3.5.2. Subdirección General de Medicina Laboral.

Asumirá las funciones de programación y ejecución de las medidas conducentes a prevenir los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la emisión de los dictámenes médicos necesarios para el reconocimiento, calificación y, en su caso, revisión de la invalidez en sus distintos grados. (art. 72.1 párrafo 2º Real Decreto 1855/1979, según redacción dada por el art. 1º del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre).

#### 3.5.3. Subdirección General de Personal.

Tendrá a su cargo los asuntos relacionados con la selección y administración del personal de los servicios sanitarios (art. 72.1 párrafo 3º, Real Decreto 1855/1979, según redacción dada por el art. 1º del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre).

#### 3.5.4. Subdirección General de Formación de Personal

Ejercerá las funciones de formación y especialización del personal de los servicios sanitarios, de acuerdo con las normas que en cada momento regulen la docencia (art. 72.1 párrafo 4º, Real Decreto 1855/1979, según redacción dada por el art. 1º del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre).

#### 3.5.5. Subdirección General de Administración.

Tendrá a su cargo los asuntos relacionados con la administración del patrimonio; contratación de obras, servicios y suministros; administración económica y presupuestaria; gestión administrativa derivada de las prestaciones farmacéuticas, así como el seguimiento de la gestión de los Centros, Servicios y establecimientos sanitarios, a los que se refiere el artículo primero numero uno, letra b) del presente Real Decreto (art. 7º,1 párrafo 5º Real Decreto 1855/1979 según redacción dada por el art. 1º del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre)

#### 3.5.6. Inspección de Servicios Sanitarios.

Ejercerá las funciones de inspección de personal, prestaciones sanitarias, Centros y Servicios sanitarios del Instituto, así como de los concertados o convenidos por el mismo, para el cumplimiento de sus fines (art. 7º.1 párrafo final Real Decreto 1855/1979 según redacción dada por el art. 1º del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre). (127 bis)

#### 3.5.7. Nombramiento y Separación de los Subdirectores del Instituto

Los Subdirectores Generales del Instituto serán nombrados y separados de sus cargos libremente por el Ministro de Sanidad y Seguridad Social, a propuesta del Director General del Instituto, entre el personal de la Seguridad Social o funcionarios de la Administración del Estado (art. 8º.2 Real Decreto 1855/1979).

#### 3.6. Servicios

Por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social se determinarán los Servicios que hayan de integrarse en la Secretaría Ge

neral y en las Subdirecciones (art. 72.2 Real Decreto 1855/1979 según redacción dada por el art. 12 del Real Decreto 2001/1980, de 3 de octubre). (128)

Los Jefes de Servicio serán nombrados por el Director General del Instituto entre funcionarios de la Seguridad Social (Art. 82. 3 Real Decreto 1855/1979.

#### 4. ORGANIZACION PROVINCIAL

En el ámbito provincial existen las Comisiones Ejecutivas Provinciales y las Direcciones Provinciales.

##### 4.1. Comisiones Ejecutivas Provinciales.

###### 4.1.1. Vocales, Presidente, Vicepresidente y Secretario.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de la Salud estarán integradas por nueve vocales: tres de las Organizaciones empresariales de más representatividad, tres en representación de los Sindicatos más representativos y tres representantes de la Administración Pública. El Presidente será Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, y el Vicepresidente, el Director provincial del Instituto, siendo ambos miembros representantes de la Administración Pública. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, un funcionario de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, nombrado por el Director General del mismo a propuesta del Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 92.1 id).

###### 4.1.2. Facultades.

Corresponde a las Comisiones Ejecutivas Provincia

les del Instituto Nacional de la Salud supervisar y controlar la aplicación, a nivel provincial, de los acuerdos del Consejo General, así como proponer, en su caso, cuantas medidas, planes y programas sean necesarios para el perfeccionamiento de los mismos en su ámbito territorial (art. 92.2 id).

#### 4.1.3. Preceptiva reunión mensual.

La Comisión Ejecutiva Provincial se reunirá mensualmente. A sus reuniones podrán asistir cuando sean expresamente convocados, por la Comisión o su Presidente, con voz pero sin voto, los miembros de las Comisiones técnico-sanitarias, cuando se trate de asuntos relacionados con su ámbito asesor o consultivo (art. 92.3 id.)

#### 4.1.4. Constitución gradual.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales se constituirán gradualmente por disposición del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, teniendo en cuenta las necesidades y las características de las respectivas provincias. (Disposición final tercera, id).

#### 4.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento.

Se aprueba por Orden de 16 de noviembre de 1981.

### 4.2. Direcciones Provinciales.

#### 4.2.1. Organo de gestión provincial.

En el ámbito provincial la gestión del Instituto Nacional de la Salud se realizará a través de las correspondientes Direcciones Provinciales (Art. 102.1.id).

#### 4.2.2. Estructura.

En las Direcciones Provinciales existirán: la Dirección y las Subdirecciones que, en su caso, se establezcan de acuerdo con las necesidades que para la eficaz actuación del Instituto resulten convenientes y con las funciones y competencias que específicamente se les asigne. Igualmente, contarán con la Secretaría, las Unidades Administrativas y Técnicas de la Dirección Provincial, así como las unidades de enlace con la Tesorería General de la Seguridad Social y con los Institutos Nacionales de la Seguridad Social y de Servicios Sociales (art. 10.2. id).

#### 4.2.3. Director Provincial

El Director Provincial será el representante del Organismo y velará por el cumplimiento de los fines del mismo en el ámbito de su competencia, bajo la supervisión del Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 10.3. id).

Será nombrado y separado de su cargo libremente entre personal de la Seguridad Social o funcionarios de la Administración del Estado por el Director General del Instituto Nacional de la Salud, previo informe del Delegado territorial del Departamento (art. 10.3. id.)

El Ministerio de Sanidad y Seguridad Social podrá atribuir las funciones que corresponden en la misma provincia a los Directores provinciales de los Institutos Nacionales de la Seguridad Social y de Servicios Sociales al Director Provincial - del Instituto Nacional de la Salud (Disposición final cuarta. id)

### 5. NUMERO Y NIVEL DE PUESTOS ORGANICOS DERIVADOS DEL REAL DECRETO ESTRUCTURAL.

5.1. Doble limitación

5.1.1. No superación de los existentes ni aumento de gastos del sector público.

El número y nivel de los puestos orgánicos que puedan derivarse de la presente disposición, no podrán superar el número y valoración de los actualmente existentes, sin que en ningún momento haya aumento de gasto del sector público (Disposición adicional primera, id).

6. DERECHO TRANSITORIO

6.1. Asunción gradual de las funciones y competencias atribuidas al Instituto.

La asunción de las funciones y competencias que se atribuyen en el presente Real Decreto al Instituto Nacional de la Salud se verificará de modo gradual y a medida que lo permita el desarrollo de las previsiones del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre (Disposición transitoria, parte primera id).

6.2. Constitución, en forma gradual, de los órganos de la estructura administrativa del Instituto.

En la misma forma gradual se constituirán los órganos de la estructura administrativa de este Instituto. Todo ello, conforme a las disponibilidades presupuestarias existentes para su financiación (Disposición transitoria parte final id).

7. ORGANISMOS INTEGRADOS EN ESTE INSTITUTO

En virtud de lo dispuesto en la disposición final primera

del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre, quedan integrados en el Instituto Nacional de la Salud:

- El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo.
- La Escuela de Medicina del Trabajo.
- La Clínica de Enfermedades Profesionales.
- La Organización de los Servicios Médicos de Empresa; y
- Los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

#### 8. ENTIDAD ADSCRITA AL INSALUD

##### 8.1. Fondo de Investigaciones Sanitarias de la Seguridad Social.

Este Fondo, regulado por la Orden de 27 de junio de 1980, se halla adscrito al Instituto Nacional de la Salud y localizado en el mismo, con la autonomía funcional exigida por las áreas de su competencia. (129)

#### 9. GERENCIA DE OBRAS, INSTALACIONES Y SUMINISTROS DE CENTROS DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD.

Para dirigir, coordinar, proyectar y ejecutar los planes y programas del Instituto Nacional de la Salud en materia de construcción, instalaciones y mantenimiento de Centros e instalaciones destinados al cumplimiento de las funciones atribuidas a dicho Instituto, se crea esta Gerencia por una Orden de 20 de mayo de 1981. (130)

#### IV. INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES

-----

##### 1. PRECEPTO REGULADOR

El Real Decreto 1856/1979 de 30 de julio, que regula la estructura y competencias del Instituto Nacional de Servicios Sociales, es parejo, en fondo y forma, a los Reales Decretos 1854/1979 y 1855/1979 que acabamos de exponer.

De nuevo hemos de señalar que la similitud de los preceptos legales lleva consigo la analogía en la elucidación de su estructura orgánica y funcional.

##### 2. NATURALEZA Y ATRIBUCIONES

El Instituto Nacional de Servicios Sociales es la Entidad Gestora de la Seguridad Social dotada de personalidad jurídica, a la que se le encomienda la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social (art. 1.1. Real Decreto 1856/1979 de 30 de julio).

El Instituto ejercerá su acción fundamentalmente a través de los Servicios Sociales de la Tercera Edad, de Minusválidos Físicos y Psíquicos y de Programas Especiales (art. 1.2. id).(131)

La gestión de las acciones asistenciales del Estado y los Organismos autónomos dirigidos y tutelados por la Dirección General de Servicios Sociales podrá ser concertada con el Instituto Nacional de Servicios Sociales, adscribiéndose al mismo los correspondientes recursos económicos y de personal afectado a las acciones que se concierten (art. 1.3. id).

Los conciertos anteriores deberán basarse en los principios



de economía de costes y equilibrio económico de las contraprestaciones que se convengan (Disposición adicional segunda, id).

### 3. ORGANOS DIRECTIVOS SUPERIORES

El Instituto Nacional de Servicios Sociales se estructura, de acuerdo con el art. 2 de su norma reguladora, en los siguientes órganos superiores:

a) De participación en el control y vigilancia de la gestión:

- Consejo General
- Comisión Ejecutiva.

b) De dirección y gestión:

- Dirección General.
- Secretaría General.

#### 3.1. Consejo General

##### 3.1.1. Composición

El Consejo General estará integrado por los siguientes miembros: trece representantes de los Sindicatos más representativos, en proporción a su representatividad; trece representantes de las Organizaciones Empresariales de más representatividad y trece representantes de la Administración Pública (art. 3.1. parte primera, id).

##### 3.1.2. Presidente, Vicepresidente y Secretario

Su Presidente será el Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (132), que será uno de los miembros representantes de la Administración Pública y designará un Vice -

presidente entre dichos miembros. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, el Secretario General del Instituto (art. 3.1 parte final id).

### 3.1.3. Atribuciones

Son atribuciones del Consejo General:

- Elaborar los criterios de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Elaborar el anteproyecto de Presupuesto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.
- Aprobar la Memoria anual, para su elevación al Gobierno.  
(art. 3.2. id.)

### 3.1.4. Funcionamiento y Reuniones.

El Consejo General funcionará en pleno y se reunirá trimestralmente, así como cuando lo convoque su Presidente a iniciativa propia o a petición del veinte por ciento de sus miembros (art. 3.3. id).

### 3.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento.

Se aprueba por Orden de 17 de enero de 1980.(133)

## 3.2. Comisión Ejecutiva

### 3.2.1. Constitución.

La Comisión Ejecutiva estará integrada por nueve Vocales, tres en representación de los Sindicatos, tres representantes de las Organizaciones Empresariales y tres representantes de la Administración Pública, elegidos los representantes sindicales y empresariales por y entre los respectivos Vocales del

Consejo General (art. 4.1. parte primera, id).

### 3.2.2. Presidente y Secretario

Su Presidente será el Director General del Instituto, que será uno de los miembros representantes de la Administración Pública (art. 4.1. parte final, id). (134)

Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, el Secretario del Consejo General (art. 4.1. párrafo segundo, id)

### 3.2.3. Competencia

Corresponde a la Comisión Ejecutiva supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General, así como proponer cuantas medidas estime necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto (art. 4.2. id).

### 3.2.4. Reuniones

La Comisión Ejecutiva se reunirá mensualmente, así como cuando la convoque su Presidente, a iniciativa propia o a petición de un tercio de sus miembros (art. 4.3. id).

## 3.3. Dirección General del Instituto.

### 3.3.1. Competencias.

La Dirección General del Instituto asumirá las competencias de dirección, gestión e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines (art.5.1. id)

### 3.3.2. Director General.

Señalaba el art. 59.2 del Real Decreto 1856/1979, que el Director General del Instituto, que asumirá la representación legal del mismo, será nombrado y separado libremente de su

cargo por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Sanidad y Seguridad Social; pero la disposición adicional primera del Real Decreto 2001/1980, de 3 de octubre, preceptúa que "el Instituto Nacional de Servicios Sociales queda bajo la inmediata dependencia del Director General de Acción Social, cuyo titular asumirá las funciones encomendadas al Director General de la citada Entidad Gestora por el artículo cinco del Real Decreto 1856/1979 de 30 de julio".

### 3.3.3. Adscripción orgánica de la Intervención Central.

A la Dirección General del Instituto se adscribirá orgánicamente la Intervención Central, sin perjuicio de la dependencia que en el orden funcional corresponde a ésta con respecto a la Intervención General de la Administración del Estado, y a la Intervención General de la Seguridad Social (art.5.3.id).

## 3.4. Secretaría General

### 3.4.1. Nivel orgánico, competencias y funciones.

El Secretario General, con nivel orgánico de Subdirector General, ejercerá las competencias y funciones en materia de información y relaciones públicas, inspección de servicios y relaciones internacionales de carácter interinstitucional, y las que expresamente le delegue el Director General del Instituto. Le corresponderá, asimismo, la coordinación de los Servicios Sociales y demás dependencias del Instituto y la información y asistencia técnica a los miembros del Consejo General. El Secretario General sustituirá al Director General del Instituto en los casos de ausencia, enfermedad o vacante (art. 6.1. id).

En la Secretaría General se integrarán las funcio

nes de régimen interior, registro general, información, relaciones públicas, estudios, investigación, documentación, relaciones internacionales, estadística e informática, así como las de presupuestos, inmuebles, obras y suministros y enlace con la Tesorería General (art. 6.2. id).

#### 3.4.2. Nombramiento y Separación del Secretario General.

El Secretario General del Instituto será nombrado y separado libremente por el Ministro de Sanidad y Seguridad Social, a propuesta del Director General del Instituto (art.8.1.id)

### 3.5. Servicios Sociales

#### 3.5.1. Dualidad.

Si bien, el art. 12.2 del Real Decreto 1856/1979 enumeraba tres Servicios Sociales, debe tenerse en cuenta que el Servicio Social de Programas Especiales quedó extinguido por disposición expresa del art. 22.2 del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre. Por consiguiente, han quedado reducidos a dos: Servicio Social de la Tercera Edad y Servicio Social de Minusválidos Físicos y Psíquicos. (135 y 136)

#### 3.5.2. Directores.

Al frente de cada uno de los Servicios Sociales enumerados existirá un Director, que ejercerá las funciones gestoras correspondientes a la acción social especializada que se atribuye a los mismos en sus respectivas normas (art.7.1. id).

Los Directores de Servicios Sociales serán nombrados y separados libremente por el Ministro de Sanidad y Seguridad Social, a propuesta del Director General del Instituto (Art.8.1. id.)

### 3.6. Servicios.

Por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social se determinarán los Servicios que hayan de integrarse en la Secretaría General y los necesarios para el funcionamiento de los Servicios Sociales (art. 7.2. id). (137)

Los Jefes de Servicio serán nombrados por el Director General del Instituto entre funcionarios de la Seguridad Social (art. 8.2. id.).

## 4. ORGANIZACION PROVINCIAL

La organización provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales se basa en la existencia de las Comisiones Ejecutivas Provinciales y las Direcciones Provinciales.

### 4.1. Comisiones Ejecutivas Provinciales.

#### 4.1.1. Vocales, Presidente, Vicepresidente y Secretario.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales estarán integrados por nueve Vocales: tres en representación de los Sindicatos más representativos, tres de las Organizaciones Empresariales de más representatividad y tres representantes de la Administración Pública (art 9.1. párrafo primero id).

Su Presidente será el Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y el Vicepresidente, el Director provincial del Instituto, siendo ambos miembros representantes de la Administración Pública (art. 9.1. párrafo segundo, id).

Actuará como Secretario, con voz pero sin voto,

un funcionario de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales, nombrado por el Director General del mismo a propuesta del Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 9.1. párrafo final, id).

#### 4.1.2. Facultades.

Corresponde a las Comisiones Ejecutivas Provinciales supervisar y controlar la aplicación, a nivel provincial, de los acuerdos del Consejo General, así como proponer, en su caso, cuantas medidas, planes y programas sean necesarios para el perfeccionamiento de los mismos en su ámbito territorial (art.9.2. id.)

#### 4.1.3. Preceptiva reunión mensual.

Por disposición expresa del art. 9.3 del Real Decreto 1856/1979, la Comisión Ejecutiva Provincial se reunirá mensualmente.

#### 4.1.4. Constitución gradual.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales se constituirán gradualmente por disposición del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, teniendo en cuenta las necesidades y las características de las respectivas provincias (Disposición final tercera, id.)

#### 4.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento.

Su norma aprobatoria es la Orden de 16 de noviembre de 1981.

### 4.2. Direcciones Provinciales

#### 4.2.1. Órgano de gestión provincial.

En el ámbito provincial, la gestión del Instituto Nacional de Servicios Sociales se realizará a través de las correspondientes Direcciones Provinciales (art.10.1. id).

#### 4.2.2. Estructura.

En las Direcciones Provinciales existirán: La Dirección y las Subdirecciones Provinciales que, en su caso, se establezcan, de acuerdo con las necesidades que para la eficaz atención de la población y con las funciones y competencias que específicamente se les asigne. Igualmente, contarán con una Secretaría y las Unidades administrativas y técnicas de las respectiva Dirección Provincial, así como con unidades de enlace con la Tesorería General de la Seguridad Social y con los Institutos Nacionales de la Seguridad Social y de la Salud (art.10.2.id).

#### 4.2.3. Director Provincial

El Director provincial será el representante del Organismo y velará por el cumplimiento de los fines del mismo en el ámbito de su competencia, bajo la supervisión del Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 10.3 párrafo primero, id).

Será nombrado y separado de su cargo libremente, entre funcionarios de la Seguridad Social o de la Administración del Estado, por el Director General del Instituto, previo informe del Delegado territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (art. 10.3 párrafo final, id).

El Ministerio de Sanidad y Seguridad Social podrá atribuir las funciones que corresponden en la misma provincia a los Directores provinciales de los Institutos Nacionales de la Seguridad Social y de la Salud al Director provincial del Insti-



tuto Nacional de Servicios Sociales (Disposición final cuarta id)

5. NUMERO Y NIVEL DE LOS PUESTOS ORGANICOS DERIVADOS DEL REAL DECRETO ESTRUCTURAL.

5.1. Doble limitación

5.1.1. No superación de los existentes ni aumento de gasto del sector público.

El número y nivel de los puestos orgánicos que puedan derivarse de la presente disposición, no podrán superar el número y valoración de los actualmente existentes sin que haya aumentado el gasto del sector público (Disposición adicional primera id)

6. DERECHO TRANSITORIO

6.1. Asunción gradual de las funciones y competencias atribuidas al Instituto.

La asunción de las funciones y competencias que se atribuyen en el presente Real Decreto al Instituto Nacional de Servicios Sociales se verificará de modo gradual y a medida que lo permita el desarrollo de las previsiones del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre (Disposición transitoria, parte primera, id).

6.2. Constitución, en forma gradual, de los órganos de la estructura administrativa del Instituto.

En la misma forma gradual se constituirán los órganos de la estructura administrativa del Instituto Nacional de Servicios Sociales. Todo ello conforme a las disponibilidades presupuestarias existentes para su financiación. (Disposición transitoria,

parte final, id.)

V. PARALELISMO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LOS TRES INS-  
TITUTOS  
 -----

1. ANALOGIA

Si cotejamos la estructura administrativa de los Institutos Nacionales de la Seguridad Social, de la Salud y de los Servicios Sociales, observamos que la misma es semejante, mejor dicho uniforme, en las tres nuevas Entidades Gestoras. Así su organización central y provincial queda enmarcada en el siguiente esquema:

<u>ORGANIZACION CENTRAL</u>	<u>ORGANIZACION PROVINCIAL</u>
Consejo General	No existe en la Provincia.
Comisión Ejecutiva	Comisión Ejecutiva Provincial
Dirección General	Dirección Provincial.
Secretaría General	Secretaría Provincial.
Subdirecciones Generales	Subdirecciones Provinciales

Idéntica coincidencia se advierte en la composición de los órganos colegiados, en su doble aspecto numérico y cualitativo (vocales representantes de los Sindicatos, de las Organizaciones Empresariales y de la Administración Pública).

2. DIFERENCIAS

La compulsa del art. 12.1 de los tres Reales Decretos 1854, 1855 y 1856, todos ellos de 1979 pone de manifiesto que el Insti

tuto Nacional de la Salud no aparece como Entidad "dotada de personalidad jurídica" al contrario de los otros dos Institutos en que así se hace constar expresamente; pero como hemos escrito con anterioridad en este mismo capítulo (Supra III,2.) quizá se trate de un simple descuido en la redacción del precepto legal, que no afecta a la esencia del problema.

Las diferencias estructurales entre los tres organismos son mínimas. Puestos a matizar, señalaríamos éstas:

- En el Instituto Nacional de Servicios Sociales existen, a nivel orgánico central, unidades de "Servicios Sociales" en vez de Subdirecciones Generales, existentes en los dos restantes Institutos. Por cierto que en la provincia siguen manteniéndose las Subdirecciones Provinciales.

- En el Instituto Nacional de la Salud, tanto en la esfera central como provincial, se podrán constituir "Comisiones técnico-sanitarias", con funciones asesoras y consultivas, como algo peculiar de esta Institución, inexistentes en los otros dos Institutos.

- En el ámbito provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social se habla de "Agencias", omitiendo su mención en los restantes Institutos.

### 3. LOS "TRES GEMELOS"

Por su nacimiento simultáneo y por el paralelismo de su desarrollo se podría hablar, sin ánimo peyorativo, de los "tres gemelos" en el sentido que el Diccionario de la Lengua da al término gemelo, "elementos iguales de diversos órdenes que, apareados,

cooperan a un mismo fin".

## VI. INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO.

-----

### 1. CREACION Y ADSCRIPCION

El art. 52.1 del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, crea el Instituto Nacional de Empleo con el carácter de Organismo Autónomo administrativo, dotado de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y adscrito al entonces Ministerio de Trabajo. (137 bis)

Se integran en dicho Instituto: El Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera y la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales.

### 2. ESTRUCTURA ORGANICA

La estructura orgánica del INEM se determina por Real Decreto 439/1979 de 20 de febrero, desarrollado por una Orden de 22 de enero de 1980, modificado muy ligeramente por Real Decreto 625/1981 de 6 de marzo y complementado por la Orden de 8 de julio de 1981, que aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, Comisión Ejecutiva y Comisiones Ejecutivas Provinciales.

Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto Nacional de Empleo está integrado por:

- Servicios Centrales.
- Servicios Territoriales.

- Oficinas de Empleo; y
- Centros de Formación Profesional.

Son Organos directivos a nivel central:

- Consejo General.
- Comisión Ejecutiva; y
- Dirección General del Instituto.

A nivel territorial, existirán:

- Comisiones Ejecutivas Provinciales; y
- Direcciones Provinciales. (138)

### 3. ESTRUCTURA FUNCIONAL

Las funciones del INEM aparecen reseñadas en el párrafo final del art. 52.1 del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre y en el art. 43 de la Ley 51/1980 de 8 de octubre.

A las allí incluidas hay que añadir las referenciadas en algunas normas específicas, tales como:

- La realización de pruebas de calificación profesional para el ejercicio de actividades por cuenta propia. (Orden de 18 de enero de 1979).
- Impartir enseñanzas de Formación Profesional de primero y segundo grados (Real Decreto 2598/1979 de 28 de septiembre).
- Promoción del empleo en determinadas comarcas (Real Decreto 2649/1979 de 16 de noviembre y Real Decreto 807/1980 de 29 de febrero, entre otros).

- Control del Empleo (Resolución de 1 de octubre de 1979)

#### 4. COLABORACION CON OTRAS INSTITUCIONES

El sistema de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo y las Corporaciones Locales se regula por el Real Decreto 2544/1979 de 19 de octubre, y la Orden de 1 de diciembre del mismo año.

Por Real Decreto 421/1980 de 8 de febrero, se extiende a todos los Organismos y Entidades de la Administración Central e Institucional del Estado la colaboración en el programa de empleo establecida en el meritado Real Decreto 2544/1979.

#### 5. CONFIGURACION COMO ENTIDAD GESTORA

Se lleva a cabo por el art. 5.1 del Real Decreto-Ley 36/1978 y se ratifica por el art. 30 de la Ley 51/1980 de 8 de octubre, Básica de Empleo, a cuyo tenor "corresponde al Instituto Nacional de Empleo la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo, así como el reconocimiento del derecho a las mismas". (139)

En cumplimiento del mandato contenido en el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la mencionada Ley, el Real Decreto 1325/1981 de 19 de junio, dicta normas sobre transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo.

Como excepción a esta actividad gestora, debe señalarse que el Instituto Social de la Marina continuará realizando la gestión de las prestaciones por desempleo correspondientes a los traba-

jadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores del Mar. (140)

## VII. OTROS ORGANISMOS GESTORES

Además de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social ya estudiadas, el art. 12.2 del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, hace referencia a dos "Organismos Autónomos del Estado":

- La Administración Institucional de la Sanidad Nacional para la gestión de los servicios de prevención y asistencia que tenga encomendados.
- El Instituto Nacional de Asistencia Social, para la gestión de servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del sistema de la Seguridad Social. Quedan integrados en este Organismo Autónomo los establecimientos de Asistencia Pública, dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales.

### 1. EL ORGANISMO AUTONOMO "ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DE LA SANIDAD NACIONAL"

#### 1.1. Creación.

La Disposición Final 3ª, 2, b) del Decreto 246/1968 de 16 de febrero creó un Organismo Autónomo llamado Servicio Nacional de Hospitales en el que se integraron varios Patronatos y Establecimientos Sanitarios.

Este primer paso integrador culmina con la promulgación del Decreto-Ley 13/1972 de 29 de diciembre, que da vida a un Organismo Autónomo de gran importancia y trascendencia en la actividad sanitaria, el denominado "Administración Institucional de la Sanidad Nacional".

#### 1.2. Organismos integrados

En este nuevo Organismo Autónomo quedan integrados:

- El Patronato Nacional Antituberculoso y de las enfermedades del Tórax.
- El Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica.
- El Gran Hospital de la Beneficencia General del Estado.
- El Hospital del Niño Jesús.
- El Instituto Oftálmico Nacional.
- El Hospital Nacional de Enfermedades Infecciosas.
- El Instituto Nacional de Oncología.
- El Instituto Leprológico y Leprosería Nacional de Trillo.
- El Centro Nacional de Lucha contra las enfermedades reumáticas.
- Los Centros Maternales y Pediátricos.
- Los Hospitales Rurales y Centros de Urgencia dependientes de la Dirección General de Sanidad.
- El Dispensario Central de Rehabilitación.
- El Instituto Español de Hematología y Hemoterapia.
- Los Centros Nacionales de Sanidad de Majadahonda.

Se podrán también encomendar al citado Organismo Autóno-



mo, en los casos, condiciones y con los efectos que se señalen en los respectivos Decretos de creación, los Centros Comarcales y Subcomarcales de Sanidad y cualesquiera otros Centros Sanitarios o establecimientos hospitalarios cuya gestión corresponde a la Sanidad Nacional, de conformidad con la Ley de 25 de noviembre de 1944 y demás disposiciones vigentes.

De acuerdo con esta posibilidad se han incorporado nuevos Centros a la "Administración Institucional de la Sanidad Nacional". Así, el Decreto 3203/1974 de 7 de noviembre, creó el Centro Comarcal de Sanidad de Lorca (Murcia) y lo integró en dicho Organismo; el Decreto 603/1975 de 13 de marzo integra varios centros: con nivel comarcal, el Centro de Carrión de los Condes, en la provincia de Palencia y con nivel subcomarcal los Centros de Valderas de la provincia de León, los de Osorno, Villada y Paredes de Nava, en la de Palencia, el de Villalón de Campos, en la de Valladolid y los de Camarzana de Tera y Villalpando en la de Zamora; por último, el Decreto 1332/1975 de 22 de mayo, crea e integra el Hospital Comarcal "Jesús García Orcóyen" de Estella (Navarra).

### 1.3. Funciones

El Organismo Autónomo "Administración Institucional de la Sanidad Nacional" tendrá a su cargo la asistencia sanitaria que, por su índole específica, ámbito geográfico o especial interés sanitario y social, corresponde a la Sanidad Nacional, el desarrollo de funciones y técnicas sanitarias especializadas y la gestión financiera y administración de los centros y establecimientos adscritos al mismo.

### 1.4. Jefatura y Dirección.

Corresponde al Director General del Instituto Nacional de la Salud, la Jefatura y Dirección de este Organismo Autónomo (Disposición adicional segunda, Real Decreto 2001/1980, de 3 de octubre).

#### 1.5. Estructura, organización y funcionamiento

Los regula el Decreto 252/1974 de 25 de enero señalando que los Centros, servicios y establecimientos integrados en la "Administración Institucional de la Sanidad Nacional" comprenden dos grandes grupos: El Instituto Nacional de Sanidad y los Centros sanitarios asistenciales.

##### 1.5.1. Instituto Nacional de Sanidad.

Comprende, a su vez, los siguientes centros:

- El Centro Nacional de Virología y Ecología Sanitarias, que en lo sucesivo se denominará Centro Nacional de Microbiología, Virología e Inmunología Sanitarias.
- El Centro Nacional de Sanidad Ambiental, de nueva creación, que desarrollará los análisis, estudios, controles e investigaciones relacionados con el control sanitario del medio ambiente.
- El Centro Técnico de Farmacobiología, que en lo sucesivo se denominará Centro Nacional de Farmacobiología.
- El Instituto de Higiene de la Alimentación y Nutrición, regulado por Decreto de 6 de junio de 1947, cuyas funciones se asumen por la "Administración Institucional de la Sanidad Nacional" para desarrollarlas a través del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición.
- Y el Servicio de Informática Sanitaria, de nueva creación,

para el tratamiento de la información y proceso de datos que interesan a la Sanidad Nacional, en materia de personal, régimen económico, registros sanitarios y elaboración de datos sanitarios y epidemiológicos.

El Instituto Nacional de Sanidad en el que se incluyen los Centros anteriormente relacionados, desarrollará funciones y técnicas sanitarias especializadas en materia de microbiología, virología e inmunología sanitarias, control sanitario del medio ambiente, farmacobiología y control de especialidades y productos farmacéuticos, estudios sobre nutrición y análisis y control sanitario de alimentos y demás productos de consumo humano, así como el tratamiento de la información y proceso de datos que interesan a la Sanidad Nacional.

#### 1.5.2. Centros sanitarios asistenciales.

Desarrollan la asistencia sanitaria que por su índole específica, ámbito geográfico o especial interés sanitario o social, corresponde a la Sanidad Nacional.

Los Centros sanitarios asistenciales se clasifican en los siguientes grupos de establecimientos:

- Centros Nacionales: Hospital Nacional de Enfermedades Infecciosas, Instituto Oftálmico Nacional, Instituto Nacional de Oncología, Instituto Leprológico y Leprosería Nacional de Trillo, Centro Nacional de Lucha contra las Enfermedades Reumáticas, Instituto Español de Hematología y Hemoterapia (que en lo sucesivo se denominará Instituto Nacional de Hematología y Hemoterapia), Centro Nacional de Enfermedades del Tórax (que integra la actual Escuela Nacional de Enfermedades del Tórax y el Instituto

Nacional de Cardiología) y el Centro Nacional de Rehabilitación que sustituye al antiguo Dispensario Central de Rehabilitación.

- Dispensarios, consultorios, centros de diagnóstico y orientación terapéutica y centros comarcales y subcomarcales de Sanidad, así como el Centro especial sanitario de Talavera de la Reina, de nueva creación.
- Preventorios, sanatorios y hospitales especiales de enfermedades del tórax y de asistencia psiquiátrica.
- Gran Hospital de la Beneficencia General del Estado, Hospital del Niño Jesús, Hospital General de Soria y Clínicas Infantiles de Valencia y Sevilla.

#### 1.6. Organos colegiados de carácter consultivo.

El Patronato Nacional de Enfermedades del Tórax y el Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica serán configurados como tales, con las adaptaciones que sean precisas en su composición.

El Patronato Nacional Antituberculoso fué reorganizado por Ley de 26 de Diciembre de 1958, denominándose en lo sucesivo "Patronato Nacional Antituberculoso y de las Enfermedades del Tórax" e integrándose en él, el Patronato contra las Enfermedades del Aparato Circulatorio y de Ayuda al Cardíaco.

El Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica se creó por Ley de 14 de abril de 1955, aprobándose su Reglamento por Decreto de 21 de diciembre de 1956.

Ambas Leyes, la de 14 de abril de 1955 y la de 26 de di-

ciembre de 1958, junto con la Base séptima de la Ley de 25 de noviembre de 1944, fueron derogadas expresamente por la disposición final quinta del Decreto-Ley 13/1972, de 29 de diciembre, excepto en cuanto dichas disposiciones enumeren o señalen las funciones de los organismos integrados. Las citadas funciones, así como cuantas referencias se encuentren en la legislación vigente a los centros, organismos y servicios integrados, se interpretarán en los sucesivos hechos al nuevo Organismo Autónomo "Administración Institucional de la Sanidad Nacional".

## 2. INSTITUTO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL

### 2.1. Denominación

El Decreto 1348/62 de 14 de junio, aprobatorio de la clasificación de las Entidades Estatales Autónomas, incluía entre las pertenecientes al entonces Ministerio de la Gobernación a la Delegación Nacional de Auxilio Social. Posteriormente, el art. 8 del Decreto 2162/73 de 17 de agosto, señala que la Obra Auxilio Social, dependiente de dicho Ministerio con la clasificación de Organismo autónomo, se encuadra a todos los efectos en el mérito Departamento a través de la Dirección General de Política Interior y Asistencia Social, con el nombre de Instituto Nacional de Auxilio Social. Este Organismo, a partir del Decreto 986/1974 de 5 de abril, se denominará ya en lo sucesivo Instituto Nacional de Asistencia Social.

### 2.2. Regulación

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 12.3 del Real Decreto-Ley 36/1978, el Real Decreto 2346/1981 de 2 de octubre, regula la estructura y funciones del Instituto Nacional de

Asistencia Social. (141)

### 2.3. Naturaleza, adscripción y concepto legal.

El Instituto Nacional de Asistencia Social, Organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito actualmente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Acción Social, es el órgano para la gestión de servicios de asistencia del Estado, complementarios a los del Sistema de la Seguridad Social, encomendada a dicho Ministerio, concebida como servicio público y ejercida con la necesaria coordinación con las acciones que en su marco específico desarrolle la Seguridad Social (art. 12.1, Real Decreto 2346/1981).

### 2.4. Funciones

Son funciones del INAS:

- a) La asistencia a personas y grupos en situación de necesidad no cubierta o insuficientemente atendida por el Sistema de la Seguridad Social.
- b) El estudio y, en su caso, la facultad de proponer acciones concretas dirigidas a una mejor protección de las situaciones de necesidad.
- c) La gestión de servicios de carácter asistencial dirigidos a personas y grupos de población afectadas por situaciones de necesidad homogéneas o zonas con bajo nivel de renta.
- d) La programación y coordinación de la acción asistencial del Estado en el ámbito del Instituto, en relación con la infancia y la juventud económica o socialmente marginada o carente de ambiente familiar, minusválías físicas, psíquicas y senso-

riales, ancianidad y marginación social por cualesquiera otras causas.

- e) La realización de planes asistenciales que el Gobierno le encomiende con carácter urgente y prioritario (art. 12.2, Real Decreto 2346/1981).

Las funciones y competencias asignadas al Instituto Nacional de Asistencia Social, lo serán en tanto por desarrollo estatutario y acto formal de transferencia del Estado, no sean asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 42, Real Decreto 2346/1981).

#### 2.5. Establecimiento de conciertos y descentralización de la gestión.

Para el cumplimiento de sus fines el Instituto podrá establecer conciertos y descentralizar la gestión de sus Instituciones en los supuestos y condiciones que en cada caso permitan las disposiciones vigentes, en coordinación con el Instituto Nacional de Servicios Sociales (art. 12.3 Real Decreto 2346/1981).

#### 2.6. Dirección

La ostentará el Director General de Acción Social del Departamento, quien la ejercerá bajo la dirección, vigilancia y tutela de la Subsecretaría para la Seguridad Social en todo lo referente a ordenación técnica de carácter asistencial y ordenación económica del Organismo (art. 22.1 Real Decreto 2346/1981 y art. 12 Real Decreto 2966/1981 de 18 de diciembre).

Corresponden al Director del Instituto las funciones reseñadas en los nueve apartados del art. 22.2 del precitado Real Decreto 2346/1981.

Bajo la dependencia inmediata del Director General de Acción Social, actuará un Subdirector General, cuyo nombramiento se efectuará por Orden Ministerial y cuyas competencias se enumeran en el art. 2º.3 de la norma varias veces citada.

#### 2.7. Estructura central

El Instituto Nacional de Asistencia Social queda estructurado a nivel central por las siguientes Unidades con nivel orgánico de Servicio:

- Secretaría General.
- Servicio de Administración Económica y Presupuestaria.
- Servicio de Gestión de Centros.
- Servicio de Inversiones y Obras.
- Servicio de Personal.

El Jefe de los Servicios de las Unidades anteriormente citadas se nombrará a propuesta del Subdirector General del INAS por el Director General de Acción Social, entre funcionarios de la Escala Técnica del Instituto (art. 3º, Real Decreto 2346/1981)

#### 2.8. Organización periférica

Para el mejor cumplimiento de los fines encomendados, el Instituto contará con Delegaciones de carácter interprovincial y provincial, en los casos en que se estime necesario y que se determinarán en las disposiciones que desarrollen el presente Real Decreto (art. 4º, Real Decreto 2346/1981).

#### 2.9. Transferencia de Centros al AISNA

En virtud de lo establecido en la disposición adicional del Real Decreto que estudiamos, de conformidad con lo previsto



en el art. 19.3 del Real Decreto-Ley 36/1978, los Centros "Casa de la Madre" de Madrid, Centro Maternal de Urgencia de Tomelloso, Ciudad Real, y Dispensario de la Virgen de Montserrat de Madrid, quedan transferidos al Organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional.

VIII. CONTINUIDAD DE ALGUNAS ENTIDADES GESTORAS DE REGIMENES  
 -----  
ESPECIALES.  
 -----

Después de la reforma institucional llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 36/1978, continúan subsistiendo hasta cinco Entidades Gestoras de Regímenes Especiales de la Seguridad Social a las que nos referimos sucintamente en los siguientes epígrafes.

1. INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

Entre los Organismos extinguidos por la disposición final primera del tantas veces citado Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, no figura el Instituto Social de la Marina, sino que, por el contrario, en la disposición adicional tercera, punto uno se declara expresamente que dicho Instituto, "sin perjuicio de la reestructuración que acuerde el Gobierno para acomodar su organización y funciones a las nuevas Entidades de Gestión de la Seguridad Social, cumplirá las funciones y servicios que actualmente tiene encomendados".

Con posterioridad y en la disposición adicional primera del Real Decreto 1854/1979 de 30 de julio, se aclara que "el Institu

to Social de la Marina tendrá la consideración de Mutualidad del Mar ..."

El encuadramiento de la Mutualidad del Mar en el Instituto Nacional de la Seguridad Social, previsto en el art. 19.1.1 del Real Decreto-Ley 36/1978 y en el art. 19.2 del Real Decreto 1854/1979, se modifica por el art. 22.1 del Real Decreto 1414/1981 de 3 de julio, que integra en el Instituto Social de la Marina la Mutualidad del Mar.

Suprimido el cargo de Presidente, sustituido por el Director del Organismo (Real Decreto 653/1981 de 10 de abril), la actual reestructuración del Instituto Social de la Marina, de acuerdo con el Real Decreto 1414/1981 de 3 de julio, es, en síntesis, la siguiente: (142)

- 1.1. Naturaleza y dependencia orgánica (art. 19)
- 1.2. Competencias y funciones (art. 29).
- 1.3. Organos directivos en el ámbito nacional y provincial .  
(art. 39).
- 1.4. Recursos económicos (art. 49).
- 1.5. Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo (art.59)

## 2. MUTUALIDAD GENERAL DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO.

No se halla afectada por la reforma y continuará dependiendo del Ministerio de Presidencia del Gobierno, a quien corresponde su vigilancia y tutela. A lo ya escrito con anterioridad (143) hemos de añadir ahora que la Ley 74/1980 de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981, establece en la disposición adicional quinta, punto diez, que "el Go -

bierno, en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, aprobará y remitirá al Congreso de Diputados, a propuesta de los Ministerios de Hacienda y Presidencia, y oída la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, un proyecto de Ley que regule el régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado en su doble mecanismo de Clases Pasivas y Mutualismo Administrativo, habilitando los medios económicos necesarios, en todo caso, en los Presupuestos Generales del Estado para 1982". En cumplimiento de este precepto, por Orden de 14 de mayo de 1981, se creó una Comisión de Dirección para elaborar una propuesta del anteproyecto de Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

### 3. INSTITUTO SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Mantiene su adscripción orgánica y dependencia del Ministerio de Defensa, sin que le afecte la reforma del Real Decreto-Ley 36/1978. (144)

### 4. MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL

Tampoco se ha visto afectada por la reforma institucional, manteniendo su adscripción orgánica al Ministerio de Justicia, al que corresponde su tutela y vigilancia. (145)

El Real Decreto 226/1981, de 9 de enero, modifica el art. 4º del Real Decreto 3283/1978 de 3 de noviembre, aprobatorio del Reglamento de la Mutualidad General Judicial.

### 5. MUTUALIDAD NACIONAL DE PREVISION DE LA ADMINISTRACION LOCAL (14

El régimen de la Seguridad Social administrado por esta Mutualidad y asimilado a Régimen Especial a los solos efectos de lo dispuesto en el Real Decreto 2175/1978 de 25 de agosto, no fué alterado por el Real Decreto-Ley 36/1978, pero sí por el Real Decreto-Ley 3/1981 de 16 de enero, en cuya disposición adicional primera se dice que "con el fin de acomodar el sistema de previsión social de los funcionarios de la Administración Local al Régimen Especial de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, se autoriza al Gobierno para modificar la legislación actualmente vigente sobre la materia". Fruto de esta autorización es el Real Decreto 1264/1981 de 5 de junio, que crea una Comisión Gestora para el régimen transitorio de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

#### IX. REGIMEN ESPECIAL DE LOS JUGADORES PROFESIONALES DE FUTBOL.

-----

##### 1. ESTABLECIMIENTO Y REGULACION

Este nuevo Régimen Especial de la Seguridad Social, surge con posterioridad a la reforma institucional, estableciéndose y regulándose por el Real Decreto 2806/1979 de 7 de diciembre, complementado por la Orden de 21 del mismo mes y año, que dicta normas de aplicación y desarrollo del mencionado Real Decreto.

##### 2. GESTION

Como es lógico, la gestión de este Régimen Especial se acomoda a las competencias señaladas en esta materia por el Real Decreto-Ley 36/1978. Así:

- La gestión y administración de las prestaciones económicas se efectuará por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 9º del Real Decreto 2806/1979), y a efectos de encuadramiento y participación sectorial los futbolistas profesionales estarán comprendidos en la Mutualidad de Regímenes Especiales Diversos (art. 7º.1 Orden 21 diciembre 1979).
- La gestión y administración de las prestaciones y servicios sanitarios correrá a cargo del Instituto Nacional de la Salud (art. 9º, Real Decreto 2806/1979), directamente o a través del correspondiente concierto con la Mutualidad de Futbolistas Españoles y de acuerdo con las normas aplicables para estos supuestos (art. 7º.2 Orden 21 diciembre 1979).
- La recaudación de las cuotas de este Régimen Especial corresponde a la Tesorería General y se llevará a efecto de acuerdo con las normas que regulan esta materia en el Régimen General (art. 7º, Real Decreto 2806/1979), tanto en período voluntario como en vía ejecutiva o de apremio. (art. 5º, Orden 21 diciembre 1979).

#### X. UN NUEVO E IMPORTANTE SERVICIO COMÚN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

No referimos a la Tesorería General de la Seguridad Social que, aunque establecida con anterioridad a la vigencia del Real Decreto 36/1978 de 16 de noviembre, alcanza su desarrollo orgánico y plenitud funcional con posterioridad a dicha fecha.

#### 1. TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

##### 1.1. Establecimiento y regulación.

Por Real Decreto 2318/1978 de 15 de septiembre, se constituye la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que se unifican todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, del Sistema de la Seguridad Social, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

Las normas reguladoras de la Tesorería General, además del Real Decreto 2318/1978, son las siguientes:

- Resolución de la Subsecretaría del Departamento de 29 de septiembre de 1978, por la que se dan normas a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes con motivo de la entrada en vigor del precitado Real Decreto.
- Disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre.
- Orden de 31 de enero de 1979, reguladora de su organización y funcionamiento.
- Real Decreto 1245/1979 de 25 de mayo, por el que la Tesorería General asume la recaudación de las cuotas de la Seguridad Social.
- Orden de 30 de mayo de 1979, que dicta normas para la aplicación del Real Decreto anterior.
- Resolución de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social de 31 de mayo de 1979, aprobatoria de normas provisionales para la liquidación y recaudación por la Tesorería General de las cuotas del Sistema de la Seguridad Social.
- Resolución de la Subsecretaría del Departamento de 31 de mayo de 1979, sobre funcionamiento provisional de las Tesorerías Territoriales de la Seguridad Social.

- Orden de 8 de enero de 1980 sobre participación de la Tesorería General en la ejecución del concierto establecido entre la Seguridad Social y los laboratorios farmacéuticos
- Real Decreto 255/1980 de 1 de febrero, que atribuye a la Tesorería General la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social.
- Orden de 24 de marzo de 1980, que regula la forma de la liquidación e ingreso de las cuotas de la Seguridad Social y la actuación de las Oficinas recaudadoras.
- Resolución de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social de 25 de marzo de 1980, que aprueba los modelos de cotización y dicta normas de actuación para las empresas y oficinas recaudadoras en materia de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.
- Orden de 2 de junio de 1980, por la que se regula el ingreso, a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, del exceso de los excedentes de la gestión de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo destinado a los fines generales de prevención y rehabilitación.
- Orden de 27 de enero de 1981 que regula la asunción por la Tesorería General de las funciones que correspondían al extinguido Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

#### 1.2. Naturaleza y carácter de Servicio Común

La Tesorería General de la Seguridad Social es un Servicio Común, dotado de personalidad jurídica, a quien compete la realización unificada de la administración financiera del Sistema, cooperando a la consecución de la solidaridad en este ámbito.

Su carácter de Servicio Común de la Seguridad Social se establece por el art. 1.2. del Real Decreto 2318/1978 y se ratifica por la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 36/1978, "Servicio Común con personalidad jurídica propia", según expresión literal de la misma.(147)

### 1.3. Adscripción.

La Tesorería General se adscribe primeramente a la Subsecretaría del Departamento (art. 29.3 Real Decreto 933/1979 de 13 de marzo), quedando adscrita en la actualidad a la Subsecretaría para la Seguridad Social (art. 19 Real Decreto 2966/1981 de 18 de diciembre).

### 1.4. Control y vigilancia de su gestión

La participación en el control y vigilancia de la gestión de la Tesorería General, se desarrollará, en el nivel nacional, por el Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 19.3 Orden 31 enero 1979).

En las Tesorerías Territoriales, por las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Consejo General del INSS (art. 19.1 Orden 16 de noviembre de 1981).

### 1.5. Funciones generales

Corresponde a la Tesorería General:

- Recaudar los derechos y pagar las obligaciones de la Seguridad Social.
- Servir al principio de unidad de Caja, unificando todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias del Sistema.



- Distribuir en el tiempo y en el territorio las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones de la Seguridad Social.
- Tramitar las operaciones de créditos y anticipos de Tesorería necesarios para atender los desajustes financieros del Sistema (art. 3º Real Decreto 2318/1978).

Con independencia de la aplicación a los presupuestos de las respectivas Entidades Gestoras y Servicios, corresponde a la Tesorería General la contabilización de la gestión unificada de los ingresos y pagos del Sistema de la Seguridad Social (art.7º id.)

#### 1.6. Obligaciones

Como obligación específica, impone el art. 6º del Real Decreto 2318/1978 a la Tesorería General, la elaboración, al menos trimestralmente, de un presupuesto monetario de la Seguridad Social, como instrumento de análisis y para la mejor gestión de la misma.

#### 1.7. Recaudación de las cuotas de la Seguridad Social.

A partir del 1 de junio de 1979 la Tesorería General recauda las cuotas correspondientes a los distintos Regímenes de la Seguridad Social, de acuerdo con las normas contenidas en el Real Decreto 1245/1979 de 25 de mayo, Orden de 30 de mayo de 1979, Resolución de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social del 31 del mismo mes y año, Orden de 24 de marzo de 1980 y la Resolución de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social de 25 de marzo de 1980.

#### 1.8. Participación en el concierto establecido entre la Segu-

ridad Social y los Laboratorios farmacéuticos.

Esta materia aparece regulada por la Orden de 8 de enero de 1980.

1.9. Atribución a la Tesorería General de la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social.

Las normas reguladoras de esta atribución se hallan contenidas en los siete artículos del Real Decreto 255/1980 de 1 de febrero.

1.10. Asunción de las funciones correspondientes al extinguido Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

Extinguido el Servicio de Reaseguro en virtud de lo dispuesto en el art. 42.2 del Real Decreto-Ley 13/1980 de 3 de octubre, la Tesorería General asume la función reaseguradora prevista en el art. 213.4 de la Ley General de la Seguridad Social. Las funciones que correspondían al extinguido Servicio Común son asumidas por la Tesorería General en la forma señalada por la Orden de 27 de enero de 1981.

1.11. Situación de los Fondos

La regla general es que los Fondos de la Tesorería General se situarán en el Banco de España en cuenta única.

No obstante, tanto la Tesorería General como las Entidades Gestoras y Servicios de la Seguridad Social, podrán abrir y utilizar cuentas en el Banco de España o en otras Entidades de Crédito, siempre que se autoricen en atención a la especial naturaleza de las Entidades o Servicios, de las operacio

nes o del lugar en que hayan de realizarse. La existencia de estas cuentas no supondrá quiebra del principio de unidad de Caja y los saldos de las mismas se considerarán parte integrante de las disponibilidades de la Tesorería General manteniendo su condición de fondos de la Seguridad Social (art. 4º. Real Decreto 2318/1978).

#### 1.12. Ingresos y pagos

Los ingresos derivados de la realización de los derechos de la Seguridad Social podrán efectuarse en el Banco de España, en las oficinas de la Tesorería General o en las Entidades de Crédito colaboradoras.

Estos ingresos, así como los pagos para atender las obligaciones a cargo de la Tesorería General, podrán realizarse en efectivo o mediante giros, transferencias, cheques y cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, en forma análoga a lo establecido para el Tesoro Público (art. 5º Real Decreto 2318/1978).

#### 1.13. Organización

Para el cumplimiento de sus fines, la Tesorería General actuará mediante sus Servicios Centrales y por las Tesorerías territoriales.

##### 1.13.1. Servicios Centrales: Estructura y competencia.

Son órganos directivos centrales de la Tesorería General su Director, los Subdirectores de Recursos, de Pagos y Operaciones Financieras, de Ordenación, Técnico y de Servicios Generales y el Interventor central.

Los nombramientos de estos órganos directivos

centrales y sus respectivas competencias, así como la competencia, en general, de los Servicios Centrales de la Tesorería aparecen regulados en el art. 2º de la Orden de 31 de enero de 1979

El Director de la Tesorería General tiene atribuidas las funciones de Tesorero general y Ordenador central de pagos (Disposición adicional primera del Real Decreto 1274/1980 de 30 de junio).

#### 1.13.2. Tesorerías Territoriales: Estructura y competencias.

Los órganos directivos de la Tesorería Territorial son el Tesorero territorial y los Jefes superiores de las unidades administrativas de Recursos, de Pagos y Operaciones Financieras y de Servicios Generales y el Jefe de la Intervención Territorial.

En cada Tesorería Territorial, y adscrita funcionalmente a la correspondiente Jefatura de la Inspección Provincial de la Seguridad Social, existirá una Oficina de Enlace, que tendrá a su cargo el desarrollo de la actividad administrativa preparatoria y complementaria a las actuaciones que correspondan a la Delegación Territorial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y al Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo en materia de cotizaciones y recaudación.

La competencia de las Tesorerías Territoriales, el nombramiento y cometidos o funciones de sus órganos directivos se definen y concretan en el art. 3º de la ya citada Orden de 31 de enero de 1979.

La resolución de la Subsecretaría del Departamento de 31 de mayo de 1979, aprueba normas sobre el funcionamiento

miento provisional de las Tesorerías Territoriales de la Seguridad Social.

1.14. Intervención

La Intervención Central y las Intervenciones territoriales de la Tesorería General se regularán por lo establecido en el Real Decreto 3307/1977 de 1 de diciembre, y en sus disposiciones de desarrollo.

1.15. Régimen de Personal

El Estatuto de Personal del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social, aprobado por el art. 10 de la Orden de 31 de enero de 1981, regula la relación jurídica derivada de la prestación de servicios entre la Tesorería General de la Seguridad Social y el personal perteneciente a dicho Cuerpo.

1.16. Asunción de funciones de modo gradual.

La totalidad de las funciones que la Orden de 31 de enero de 1979 asigna a la Tesorería General se asumirán por ésta de modo gradual y a medida que lo permita el desarrollo en el cumplimiento de las previsiones del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre.

Con carácter provisional y en tanto se cumplan las previsiones anteriormente aludidas se integrarán funcionalmente en la Tesorería General las unidades y dependencias administrativas centrales y provinciales de las Entidades Gestoras que, en los diversos momentos en que se disponga la asunción de funciones, vinieren desempeñando las competencias que dicha Orden atribuye

a aquella y la totalidad de los funcionarios que en ellas pres-  
ten servicios.

Así se establece en las disposiciones transitorias 1ª y  
2ª de la varias veces citada Orden de 31 de enero de 1979.

#### XI. OTROS SERVICIOS COMUNES

-----

Además de la Tesorería General, existen tres Servicios Comu-  
nes: dos existentes con anterioridad (Comisiones Técnicas Califi-  
cadoras e Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social) y  
un tercero, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social,  
creada con posterioridad a la reforma institucional.

##### 1. COMISIONES TECNICAS CALIFICADORAS

Aunque fueron extinguidas expresamente por el Real Decreto-  
Ley 36/1978, continuará siéndoles de aplicación la normativa vi-  
gente en el momento de entrada en vigor de la citada disposición  
sin perjuicio de las modificaciones contenidas en los artículos  
2º, 3º, 4º, y 5º de la Orden de 19 de noviembre de 1979.

##### 2. INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL

No promulgadas las normas anunciadas sobre su reestructuración  
son válidas las consideraciones hechas sobre dicho Instituto en  
la Sección 1ª de este Capítulo.(147 bis)

Por Orden de 23 de octubre de 1981 se regula el ingreso en la  
Escala de Titulados Superiores del Instituto de Estudios de Sani

dad y Seguridad Social.

### 3. GERENCIA DE INFORMATICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para dirigir, coordinar y controlar la creación, composición, y actuación de los Servicios de Informática y de proceso de datos de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, la Orden de 8 de enero de 1980 crea la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como "Servicio Común sin personalidad" (Art. 12.)

La Gerencia de Informática, regida por un Consejo de Dirección y un Gerente, realizará las funciones reseñadas en el art. 2º de su norma creadora, según la nueva redacción dada por el art. 1º de la Orden de 7 de mayo de 1981.

### XII. UN SERVICIO COMUN IMPROPIO

El principio de unidad gestora, escribe ALMANSA PASTOR,(148) tiende a inspirar la gestión del personal de la Seguridad Social mediante la unificación de ella en un impropio servicio común de personal, carente de personalidad jurídica e integrado en el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Tal puede ser, en opinión del referido autor, la configuración jurídica más acorde con la atribución a la Subdirección de Personal del Instituto Nacional de la Seguridad Social de la gestión de los funcionarios y del personal, no sólo del propio Instituto, sino también de los de Servicios Sociales y de la Salud. Servicio común, pues, dado que la competencia excede del ámbito gestor del Instituto en que se

encuadra, y servicio común impropio toda vez que ni se extiende al personal de todas las entidades, ni a todo el personal de las entidades gestoras a las que se extiende. (149)

XIII. FUNCIONAMIENTO TRANSITORIO DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y  
 -----  
GESTION DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE  
 -----  
LA SEGURIDAD SOCIAL.  
 -----

1. NORMA REGULADORA

Las funciones y competencias atribuidas a los Organos de Gobierno, dirección, gestión y representación legal de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes a que se refiere la disposición final primera del Real Decreto-Ley 36/1978 de 16 de noviembre, serán asumidas en la forma que se determina en la Orden de 19 de septiembre de 1979.

2. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DE AMBITO ESTATAL.

Se ejercerán por:

- a) El Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, las funciones y competencias atribuidas a los Organos Centrales de Gobierno, dirección, gestión y representación legal en las materias encomendadas a dicho Instituto en el Real Decreto 1854/1979 de 30 de julio.



- b) El Director General del Instituto Nacional de la Salud, las atribuidas a los Organos Centrales de Gobierno, dirección, gestión y representación legal en las materias encomendadas a dicho Instituto por el Real Decreto 1855/1979 de 30 de julio.
- c) El Director General del Instituto Nacional de Servicios Sociales, las atribuidas a los Organos Centrales de Gobierno, dirección, gestión y representación legal en las materias encomendadas a dicho Instituto en el Real Decreto 1856/1979 de 30 de julio.
- d) El Director de la Tesorería General, las atribuidas a los Organos Centrales de Gobierno, dirección, gestión y representación legal en las materias encomendadas a dicho Servicio Común en el Real Decreto 2318/1978 de 15 de septiembre y Orden de 31 de enero de 1979, sin perjuicio de las expresamente reservadas al Tesorero General (art. 22.1 Orden de 19 de septiembre de 1979).

Las funciones y competencias atribuidas en los apartados precedentes a los Directores Generales de los tres Institutos Nacionales se entienden sin perjuicio de las expresamente reservadas a los Consejos Generales de dichos Institutos (Disposición adicional segunda, id.)

### 3. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DE AMBITO PROVINCIAL

Se ejercerán por:

- a) Los Delegados provinciales del Servicio del Mutualismo Laboral, Secretarios generales de las Mutualidades Laborales

de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife y, en Madrid, por el Secretario general de la Mutualidad Laboral de la Construcción, las atribuidas a los referidos Organos Provinciales de Gobierno, dirección, gestión y representación legal en el respectivo ámbito territorial, en las materias que sean competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social quedan domiciliadas, transitoriamente, en la correspondiente sede provincial de la Entidad Mutualista a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

- b) El Director provincial del Instituto Nacional de Previsión, todas las atribuidas a los respectivos Organos Provinciales de Gobierno, dirección, gestión y representación legal, en su respectivo ámbito, en las materias que sean competencia del Instituto Nacional de la Salud.

Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Salud quedan domiciliadas, transitoriamente, en la actual sede provincial del Instituto Nacional de Previsión.

- c) Los Delegados o Directores de los Servicios integrados en el Instituto Nacional de Servicios Sociales, las atribuidas a los Organos de Gobierno, dirección gestión y representación legal, en su respectivo ámbito, en las materias que sean competencia del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales quedan domiciliadas, transitoriamente, en la correspondiente sede provincial de la Entidad Mutualista a que se ha hecho referencia en el apartado a) de este epígrafe.

- d) El Director provincial del Instituto Nacional de Previsión, las atribuidas a los respectivos Organos Provinciales de Go-

bierno, dirección, gestión y representación legal, en materias que sean competencia de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Las Tesorerías Territoriales quedan domiciliadas, transitoriamente, en la actual sede provincial del Instituto Nacional de Previsión (art. 2º.2 Orden citada).

Las atribuciones que se señalan en los apartados anteriores, a nivel provincial, se asumirán, respectivamente, por los Directores Provinciales de los tres Institutos Nacionales y por los Tesoreros territoriales, a medida que se produzcan los correspondientes nombramientos (disposición adicional primera, id.)

#### 4. MUTUALIDAD LABORAL DE LA MINERIA DEL CARBON DE ASTURIAS

En Asturias, en tanto no se disponga lo contrario, la Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón (Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana) continuará ejercitando las funciones y competencias relativas al trámite y resolución de los expedientes de prestaciones económicas del Régimen Especial de la Minería del Carbón y será competente para la resolución de los mencionados expedientes el Secretario general de dicha Mutualidad (art. 3º, id).

#### 5. AGENCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION Y OFICINAS DE INFORMACION DEL SERVICIO DEL MUTUALISMO LABORAL

Las actuales Agencias del Instituto Nacional de Previsión y las Oficinas de Información del Servicio del Mutualismo Laboral quedan adscritas, funcionalmente, al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de las funciones que puedan corres

ponder a los Institutos Nacionales de la Salud y Servicios Sociales y a la Tesorería General.

Las mencionadas Agencias y Oficinas de Información prestarán la necesaria colaboración a aquellos Institutos y Servicios Comunes que lo precisen en su ámbito territorial (art.4º id.)

#### XIV. SITUACION POSTERIOR A LA REFORMA INSTITUCIONAL

Después de la puesta en marcha de la reforma, tal como ha sido desarrollada legislativamente hasta el momento actual, según acabamos de exponer, creemos que la gestión del Sistema de nuestra Seguridad Social puede ser resumida en la forma siguiente:

#### ESQUEMA DE LA GESTION DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DESPUES DEL REAL DECRETO-LEY 36/1978, DE 16 DE NOVIEMBRE, Y NORMAS PROMULGADAS HASTA EL MOMENTO ACTUAL. (150)

##### Entidades Gestoras

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)  
 Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)  
 Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)  
 Instituto Nacional de Empleo (INEM)

##### Entidades Gestoras de Regímenes Especiales

Instituto Social de la Marina  
 Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE)  
 Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)

Mutualidad General Judicial

Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local  
(MUNPAL)

Organismos Autónomos

Administración Institucional de la Sanidad Nacional (AISNA)  
Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS)

Servicios Comunes

Tesorería General de la Seguridad Social.  
Comisiones Técnicas Calificadoras  
Gerencia de Informática de la Seguridad Social

Colaboración en la gestión

Empresas

Mutuas Patronales

Asociaciones

Fundaciones

Entidades Públicas

Entidades Privadas.

NOTAS AL CAPITULO TERCERO

(1.) ALMANSA PASTOR, José Manuel: Derecho de la Seguridad Social, Madrid, Editorial Tecnos, vol. I, 2ª ed., 1.977, p. 211-213. May 3ª ed., 1.981.

(2.) Las referencias al Ministerio de Trabajo han de entenderse hechas al de Sanidad y Seguridad Social a partir de la entrada en vigor del R.D. 1.558/1.977, de 4 de julio; al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social desde la vigencia del R.D. 325/1.981, de 6 de marzo; y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vigente el R.D. 2.823/1.981, de 27 de noviembre.

(3.) VIDA SORIA, José: Aspecto jurídico de la Gestión de la Previsión Social, Revista de Política Social, núm. 61, enero-marzo, 1.964, p. 149, quien afirma que la expresión es de GARRIDO FALLA.

(4.) GALA VALLEJO, César: Gestión Institucional de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1.980, p. 22-23.

(5.) Entre las principales directrices de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1.963 figuran, según su Exposición de Motivos, la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos-gestores, la supresión del posible ánimo de lucro de estos últimos y la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema.

(5-bis.) Aranz. núm. 3.053.

(6.) Extinguido por haberlo dispuesto así el núm. 1 de la disposición final primera del R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre, continuó subsistiendo y ejerciendo las funciones que tenía atribuidas hasta su sustitución por el correspondiente Organismo o Entidad Gestora que resulte competente, de acuerdo con lo previsto en dicho R.D.L. (disposición transitoria primera, 1). Con la puesta en marcha de los nuevos Institutos Nacionales, el Instituto Nacional de Previsión ha de considerarse, legal y prácticamente, extinto.

Es criterio reiterado del Tribunal Central de Trabajo, sentencias, entre otras, de 21 y 25 de abril y 12 de mayo, todas ellas de 1.980 (Arenz. nºs. 2.192, 2.317 y 2.716) que al conferir el art. 1º del R.D.L. 36/1.978 la condición de Entidad Gestora al Instituto Nacional de la Seguridad Social, perdiendo su personalidad jurídica las Mutualidades y demás Entidades Gestoras anteriores, al haber quedado sin efecto la transitoriedad funcional de las mismas que les conferían las disposiciones transitorias del citado R.D.L. "hasta que fueran sustituidas por la correspondiente Entidad Gestora", por la publicación de los Reales Decretos, 1.854, 1.855 y 1.856 de 30 de julio de 1.979, así como la Orden de 19 de septiembre del mismo año y los Reales Decretos 2.318/1.978, de 15 de septiembre y 255/1.979, de 1 de febrero, que crean la Tesorería General de la Seguridad Social y le transfieren sus bienes.

En el momento actual, dice la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 2 de julio de 1.980 (Aranz. núm. 4.028), la única Entidad Gestora con personalidad jurídica para la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social es el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

(7.) JORDANA DE POZAS, Luis: El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales, Madrid, Publicaciones del INP, 1.925, p. 13.

(8.) GONZALEZ POSADA, Carlos: Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 3ª ed., s.f. p. 82.

(9.) MENENDEZ PIDAL, Juan: Derecho Social Español, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1.952, vol. II, p. 217.

(10.) Obr. cit., p. 87.

(11.) Obr. cit., p. 143.

(12.) Citados por PEREZ BOTIJA, Eugenio: ¡Socialización de la Seguridad Social!, Cuadernos de Política Social, núm. 14, 1.952, p. 13.

(13.) Obr. cit., vol. I, p. 222.

(14.) Citados por ALMANSA PASTOR, obr. cit., vol. I, p. 221. ALONSO OLEA, Manuel: Instituciones de Seguridad Social, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 7ª ed., 1.979, p. 330. La total desvinculación del Instituto Nacional de Previsión con el ordenamiento regulador de la Administración Estatal directa se pone de manifiesto en la sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 6 de diciembre de 1.966 (Aranz. núm. 338/1.967).

(15.) Obr. cit., p. 13.

(16.) Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1.955 (Aranz. núm. 148/1.956) y 14 de enero de 1.956 (Aranz. núm. 190).

(17.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1.967 (Aranz. núm. 3.419).

(18.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 1 de abril de 1.968 (Aranz. núm. 3.726).

(19.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1.969 (Aranz. núm. 3.335).

(20.) Sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1.976 (Aranz. núm. 344).

(21.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1.977 (Aranz. núm. 1.333).

(22.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1.978 (Arenz. núm. 1.589).

(23.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 1.980 (Arenz. núm. 2.025).

(24.) Obr. cit., vol. I, p. 224.

(25.) Según la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de septiembre de 1.979 (Arenz. núm. 5.201), "la única entidad con personalidad jurídica lo es el Instituto Nacional de Previsión y no sus Delegaciones Provinciales, que son meras dependencias administrativas de aquél, sin personalidad jurídica propia".

(26.) Quedan extinguidos, según la disposición final primera, punto dos, del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre, "el Servicio de Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista". Sin embargo, la disposición transitoria segunda establece que "las Mutualidades Laborales del Régimen General de la Seguridad Social o de Regímenes Especiales, así como las demás Entidades Gestoras de Regímenes Especiales de estructura mutualista, Mutualidades y Cajas de Empresa a que se refiere el número seis de la disposición transitoria sexta de la Ley General de la Seguridad Social, que quedan adscritas al Instituto Nacional de la Seguridad Social, conservarán su personalidad jurídica y continuarán ejerciendo sus funciones actuales, hasta tanto que por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social se disponga lo procedente para dar cumplimiento a lo establecido en las disposiciones vigentes. Se exceptúan de lo previsto en el párrafo anterior las Mutualidades de los Regímenes Especiales de Funcionarios y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, en tanto no se disponga otra cosa por el Gobierno".

De la lectura del art. 1º.1.1 del aludido R.D.L. 36/1.978 y de las disposiciones más arriba citadas, como asimismo del art. 1º.2 del R.D. 1.854/1.979, de 30 de julio, se deducen estas dos conclusiones:

1º La extinción del Mutualismo Laboral propiamente dicho.

2º El establecimiento de seis Mutualidades sin el calificativo de "Laborales", como en el régimen jurídico anterior. Cfr. GALA VALLEJO, obr. cit., p. 67.

Conforme a las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 21 y 25 de abril, 12 de mayo y 2 de julio, todas ellas de 1.980 (Arenz. n.ºs. 2.192, 2.317, 2.716 y 4.028) ha quedado sin efecto la transitoriedad funcional y subsistencia de personalidad jurídica de las Mutualidades.

(27.) DE LA VILLA, Luis Enrique y DESDENTADO BONETE, Aurelio: Manual de Seguridad Social, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1.977, p. 512. Hay 2ª ed., 1.979.

(28.) Así lo señalan DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., p. 512.

(29.) A modo de definición dice la sentencia de la Sala VI del Tribunal



Supremo de 16 de enero de 1.963 (Aranz. núm. 70) que "el Mutualismo Laboral es un sistema de previsión social obligatorio, establecido en favor de los trabajadores por cuenta ajena en actividades laborales determinadas por el Ministerio de Trabajo". Nótese en este concepto jurisprudencial la omisión de los trabajadores por cuenta propia, colectivo mutualista hoy importante.

(30.) Según la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1.970 (Aranz. núm. 127) el Servicio de Mutualidades Laborales no tiene la consideración de Empresa a efectos de la implantación del Jurado de Empresa. Otra sentencia anterior, la de la Sala V de 26 de junio de 1.962 (Aranz. núm. 3.031) calificó a dicho Servicio como "Organismo autónomo".

(30-bis.) Aranz. núm. 1.752.

(31.) MONTERO MONTERO, Isidoro: Los Montepíos Laborales, ¿son corporaciones de Derecho público?, Boletín de Divulgación Social núm. 71, p. 445.

(32.) LARAÑA PALACIO, Manuel y SELMA CARO, José: Mutualidades y Montepíos Laborales, Barcelona, Baldo, 2ª ed., 1.951, p. 21.

(33.) MEILAN GIL, José Luis: El Mutualismo Laboral, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1.963, p. 293 y 294.

(34.) Obr. cit., p. 351.

(35.) GARCIA TREVIJANO, José Antonio: Tratado de Derecho administrativo, t. II, vol. II, 2ª ed., Madrid, 1.971, p. 968. Citado por ALONSO OLEA, obr. cit., p. 351.

(36.) Obr. cit., p. 152-153.

(37.) Obr. cit., vol. I, p. 281.

(38.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1.970 (Aranz. núm. 127).

(39.) Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1.970 (Aranz. núm. 1.502).

(40.) Sentencia de 4 de marzo de 1.975 (Aranz. núm. 1.180).

(41.) Es doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, sentencias, entre otras, de 5 de diciembre de 1.969 (Aranz. núm. 5.701), 29 de septiembre de 1.971 (Aranz. núm. 3.635) y 22 de noviembre de 1.978 (Aranz. núm. 4.265) que la Delegación Provincial de Mutualidades Laborales de cada provincia no puede ser demandada ni representar a cualquiera otra Mutualidad en toda clase de reclamaciones derivadas de accidentes ocurridos en otra provincia. Por su parte el Tribunal Central de Trabajo ha establecido en la sentencia de 21 de junio de 1.979 (Aranz. núm. 4.265) que "el Delegado Provincial tiene personalidad para comparecer ante los Tribunales, porque dentro de lo más está incluido lo menos".

(42.) Obr. cit., vol. I, p. 235.

(43.) El Instituto Español de Emigración deja de tener la consideración de Entidad Gestora de la Seguridad Social, en virtud de los preceptos en el art. 4º.2 del R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre.

(44.) Recuérdese que estamos estudiando el ordenamiento jurídico anterior a la vigencia del R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre; con posterioridad al mismo quedan adscritas al Instituto Nacional de la Seguridad Social, de conformidad con la disposición transitoria segunda.

(45.) Rebautizada como Mutualidad del Campo, la agraria perderá su personalidad jurídica, integrándose en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 1º.1.1. y disposición final 1º.2, R.D.L. 36/1.978 y art. 1º.2, R.D. 1.854/1.979, de 30 de julio). Así en ALONSO OLEA, obr. cit., p. 441.

Según reiterado criterio del Tribunal Central de Trabajo, manifestado, entre otras, en las sentencias de 2 de julio de 1.980 (Aranz. núm. 4.526) y 5 de noviembre de 1.980 (Aranz. núm. 5.623), la Mutualidad Nacional Agraria, como las restantes Mutualidades, ha perdido su personalidad jurídica.

(46.) Con referencia a esta Mutualidad, dícese en la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1.964 (Aranz. núm. 4.185), que "a diferencia de las demás Mutualidades Laborales que son complementarias a los Seguros Sociales, ésta es sustitutiva de los que se venían concediendo en agricultura, ya que se atribuye a la Mutualidad la gestión en el campo español de la Seguridad Social".

(47.) Conforme al R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre (art. 1º.1.1. y disposición final 1º.2) y al R.D. 1.854/1.979, de 30 de julio (art. 1º.2), a fuer de "entidad gestora de estructura mutualista" perderá esta mutualidad su personalidad jurídica integrándose en el Instituto Nacional de la Seguridad Social, no apreciándose con claridad si directamente o a través de alguna de las Mutualidades sin personalidad que subsisten. Cfr. ALONSO OLEA, obr. cit., p. 457. Véase en la nota 26 el criterio reiterado del Tribunal Central de Trabajo en orden a la pérdida de la personalidad jurídica de las Mutualidades.

(48.) Respecto a este organismo gestor vale lo dicho en la nota anterior con referencia a la Mutualidad de Empleados del Hogar. Cfr. ALONSO OLEA, obr. cit., p. 458.

(49.) Véase la nota 44.

(50.) Esta Mutualidad, sin el adjetivo de "Laboral" y con la pérdida de su personalidad jurídica, se integrará en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 1º.1.1 del R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre, y art. 1º.2 del R.D. 1.854/1.979, de 30 de julio); mientras tanto, conservará su personalidad jurídica y continuará ejerciendo sus funciones actuales

(disposición transitoria segunda del R.D.L. 36/1.978). Véase en la nota 26 el criterio del Tribunal Central de Trabajo en torno a la pérdida de la personalidad jurídica de las Mutualidades.

(51.) De conformidad con la disposición final primera, dos, del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre, esta Mutualidad, como todas las Mutualidades Laborales, ha quedado extinguida; transitoriamente, conservará su personalidad jurídica y continuará ejerciendo sus funciones actuales (disposición transitoria segunda del R.D.L. 36/1.978) hasta su integración en el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En opinión de ALONSO OLEA, obr. cit., p. 466 no se ve con claridad donde se encuadrarán sus afiliados. Véase en la nota 26 el criterio del Tribunal Central de Trabajo en orden a la pérdida de la personalidad jurídica de las Mutualidades.

(52.) Esta Mutualidad, sin el calificativo de "Laboral" y con la pérdida de su personalidad jurídica, se integrará en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 1º.1.1, R.D.L. 36/1.978 y art. 1º.2, R.D. 1.854/1.979, de 30 de julio), transitoriamente, conservará su personalidad jurídica y continuará ejerciendo sus funciones actuales (disposición transitoria segunda, R.D.L. 36/1.978). Véase en la nota 26 el reiterado criterio del Tribunal Central de Trabajo en orden a la pérdida de la personalidad jurídica de las Mutualidades.

(53.) Vale lo dicho en la nota anterior.

(54.) Véase la nota 52.

(55.) Véase la nota 52.

(55-bis.) Aranz. núm. 6.041.

(56.) El R.D. 1.024/1.981, de 22 de mayo, sustituyó al R.D. 833/1.978, de 27 de marzo, al que derogó expresamente; según el art. 40 del nuevo Real Decreto, la gestión y administración de las prestaciones y beneficios otorgados por el Régimen Especial de los Toreros, cualquiera que sean las contingencias de las que se deriven, corresponden a los Institutos Nacionales de la Seguridad Social, de la Salud y de Servicios Sociales, dentro del ámbito de sus competencias reglamentarias. Corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social el ejercicio respecto de este Régimen Especial de las funciones y competencias que, con carácter general, le atribuye su normativa reguladora.

(57.) Véase infra Sección 3ª de este Capítulo, VIII, 1.

(58.) La Comisión Permanente y el Consejo General del Instituto Nacional de la Marina son órganos administrativos por su naturaleza y ordenación dentro de la sistemática administrativa hispana. Así lo recoge la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1.973 (Aranz. núm. 1.097).

(59.) Véase en este sentido el primer considerando de la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1.975 (Aranz. núm. 2.454).

Las referencias al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social han de entenderse hechas al Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social desde la entrada en vigor del R.D. 325/1.981, de 6 de marzo; hay que tener en cuenta que el R.D. 2.823/1.981, de 27 de noviembre crea el Ministerio de Sanidad y Consumo, al mismo tiempo que da nueva denominación al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social que se llamará en lo sucesivo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(60.) Esta Mutualidad no ha sido afectada por el Real Decreto/Ley 36/1.978, de 16 de noviembre. Véase la disposición transitoria segunda.

(61.) Este Instituto no ha sido afectado por el Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre. Véase la disposición transitoria segunda.

(62.) Esta Mutualidad no ha sido afectada por el Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre.

(63.) La Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local no se vio afectada por el Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre.

(64.) Por el Real Decreto 1.264/1.981, de 5 de junio, se procede a la modificación de los órganos de gobierno y administración de la MUNPAL, creándose una Comisión Gestora para el régimen transitorio de dicha Mutualidad.

(65.) Como consecuencia de la Ley 19/1.977, de 1 de abril y del Real Decreto-Ley 31/1.977, de 2 de junio.

(66-bis.) Otras disposiciones sobre Mutuas Patronales:

- R.D. 820/1.980, de 14 de abril, que amplía con un nuevo capítulo (el IX) el Reglamento General de 1.976.

- Resolución de 1 de diciembre de 1.981, de la D.G. de Régimen Económico de la Seguridad Social, relativa a los derechos de registro a cumplir por los salarios protegidos durante el año 1.981.

- Resolución de 15 de diciembre de 1.981, de la Secretaría de Estado para la Sanidad del Ministerio de Sanidad y Consumo, en relación a los servicios sanitarios preventivos y recuperadores gestionados por las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.

Bajo el título El Mutualismo Patronal en España, la Agrupación Nacional de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo (AMUPA) acaba de publicar un libro (1.981).

(66.) Art. 1º.4 de los Estatutos Generales.

(67.) ALONSO OLEA, obr. cit., p. 357, nota 59.

(68.) Extinguido en virtud de lo dispuesto en el art. 4º.3 del R.D.L. 13/1.980, de 3 de octubre, sus funciones fueron asumidas por el Instituto Nacional de la Salud.

(69.) PEREDA MATEOS, Alberto de: Los Servicios Comunes de la Seguridad Social, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1.972, p. 171.

(70.) Subsecretaría de Planificación, Presidencia del Gobierno: Acción Protectora y Estructura Orgánica de la Seguridad Social, Madrid, 1.977, p. 695.

(71.) Obr. cit., vol. I, p. 262.

(72.) Extinguido en virtud de lo establecido en el número 3.3 de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre, continuará subsistiendo y ejerciendo las funciones que tuviera atribuidas hasta que sea sustituido por el correspondiente Organismo que resulte competente, de acuerdo con lo previsto en dicho R.D.L. (disposición transitoria, primera, 1). Según la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de octubre de 1.981 "... en su actual integración en el Instituto Nacional de la Seguridad Social...".

(73.) Extinguido en méritos de lo dispuesto en el número 3.5 de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 36/1.978 de 16 de noviembre, continuará subsistiendo y ejerciendo las funciones que tuviera atribuidas hasta que sea sustituido por el correspondiente Organismo que resulte competente, de acuerdo con lo previsto en dicho R.D.L. (disposición transitoria primera, 1).

(74.) Extinguido por el número 3.4 de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre, continuará subsistiendo y ejerciendo las funciones que tuviera atribuidas hasta que sea sustituido por el correspondiente Organismo que resulte competente, de acuerdo con lo previsto en dicho R.D.L. (disposición transitoria primera, 1).

(75.) Obr. cit., p. 516.

(76.) Obr. cit., p. 359.

(77.) Declarada expresamente su continuidad por la disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 36/ 1.978, de 16 de noviembre, queda extinguido por mandato imperativo del art. 4º.2 del Real Decreto-Ley 13/1.980, de 3 de octubre, asumiendo la Mesorería General de la Seguridad Social la función reaseguradora, en la forma señalada por la Orden de 27 de enero de 1.981.

(78.) Obr. cit., p. 183.

(79.) Extinguida por el número 3.1 de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre, continuará subsistiendo y ejerciendo las funciones que tuviera atribuidas hasta que sea sustituida por el correspondiente Organismo que resulte competente, de acuerdo con lo previsto en dicho R.D.L. (disposición transitoria primera, 1). Según sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 21 de abril y 12 de mayo, ambas de 1.980 (Aranz. nºs. 2.192 y 2.716) ha quedado sin efecto la transitoriedad funcional y subsistencia de personalidad jurídica de este Organismo.

(80.) Extinguidas por el R.D.L. 36/1.978, continuará siéndoles de apli

cación la normativa vigente en el momento de entrada en vigor de la citada disposición, sin perjuicio de las modificaciones contenidas en los artículos 2º, 3º, 4º y 5º de la Orden de 19 de noviembre de 1.979. Sobre las Comisiones Técnicas Calificadoras puede verse la bibliografía citada en la nota 110 del Capítulo segundo.

(81.) Obr. cit., vol. I, p. 264-265.

(82.) Véase ALMANSA PASTOR, obr. cit., vol. I, p. 265.

(83.) Obr. cit., vol. I, p. 264.

(84.) La continuidad de este Instituto se declara expresamente en la disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre; pero en virtud de lo dispuesto en el art. 7º, in fine, del R.D. 2.966/1.981, de 18 de diciembre, "se suprime el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social; Servicio Común de la Seguridad Social, cuyas funciones serán asumidas por el Instituto de Estudios Sociales, que se denominará en lo sucesivo Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social".

(85.) Ratificase su continuidad por la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre.

(86.) Extinguido por el número 3.6 de la disposición final primera del R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre, en la actualidad se hallan subsumidas sus funciones en las del Instituto Nacional de Servicios Sociales (Servicio Social de la Tercera Edad).

(87.) Extinguido por el número 3.7 de la disposición final primera del R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre, actualmente se hallan subsumidas sus competencias y atribuciones en las del Instituto Nacional de Servicios Sociales (Servicio Social de Minusválidos Físicos y Psíquicos).

(88.) Queda extinguido en virtud de lo establecido en la disposición final 1ª, 4.3 del Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre, en cuyo art. 5º.3 se señala que las funciones y competencias del actual Servicio serán asumidas por el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, Organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al entonces Ministerio de Trabajo.

(89.) Queda extinguido este Servicio en virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre (disp. final 1ª, 4.1), pasando a integrarse en el Instituto Nacional de Empleo (art. 5º.1 de la misma norma).

(90.) Queda extinguido este Organismo por haberlo dispuesto así el Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre (disp. final 1ª, 4.2); las competencias y funciones de este Servicio, "el cual quedará suprimido", fueron asumidas por el Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas, Organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia (Cfr. art. 5º.3, R.D.L. 36/1.978 citado).

(91.) FERNANDEZ PASTRANA, José María: La Administración de la Seguridad Social: Análisis de una reforma, Revista de Seguridad Social, julio-septiembre, 1.979, núm. 3, p. 51, señala que antes de la reforma emprendida por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social existían veintiseis Mutualidades de ámbito nacional; dos de ámbito provincial; treinta y dos de ámbito interprovincial; cuatro para los trabajadores por cuenta propia o autónomos; tres para la gestión de los Regímenes Especiales de Trabajadores Ferroviarios, Escritores de Libros y Toreros; una Mutualidad para los trabajadores españoles en Gibraltar; cuatro Mutualidades y catorce Cajas de Empresa. Junto a ellas, el Servicio del Mutualismo Laboral, el Instituto Social de la Marina, la Mutualidad Nacional Agraria, la Mutualidad Nacional de los Empleados de Hogar, la Mutualidad del Seguro Escolar, la de Representantes de Comercio, la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, el Instituto Social de las Fuerzas Armadas... Por otro lado un grupo de Entidades y Organismos, sin otra nota común que su denominación de Servicios Comunes: Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo; de Asistencia a Pensionistas; de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos; de Higiene y Seguridad en el Trabajo; de Empleo y Acción Formativa; Comisiones Técnicas Calificadoras; Caja de Compensación del Mutualismo Laboral; Capitalización o Fondo de Pensiones; Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo; Fondo Compensador...

En nuestra opinión tal panorámica no es absolutamente cierta, al menos en el año 1.978, pues la "concentración" de Mutualidades Laborales llevada a cabo por el Real Decreto 2.364/1.977, de 6 de octubre, redujo el número de las existentes.

(92.) FERNANDEZ PASTRANA, obr. cit., p. 88.

(93.) Según FERNANDEZ PASTRANA, obr. cit., p. 44, "los entes públicos han quedado maltratados en su competencia con los privados". En efecto, las Mutuas Patronales no han dejado de obtener unos ingresos muy superiores a las Mutualidades Laborales, desde 1.967, hasta hoy, en que la proporción es, aproximadamente, en relación con la recaudación total de primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de 3/4 y 1/4, respectivamente. Y ello, a pesar de la "cláusula de seguridad" que supone para las entidades públicas la obligatoriedad de aseguramiento de toda clase de empresas públicas (art. 204, Ley General de la Seguridad Social).

(94.) Ministerio de Trabajo: Libro Blanco de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1.977, p. 727-728.

(95.) DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, y DESDENTADO BONETE, Aurelio: Manual de Seguridad Social, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2ª ed., 1.979, p. 218.

(96.) Cfr. DE LA VILLA Y DESDENTADO, obr. cit., p. 218 y sig.

(97.) Los Pactos de la Moncloa. Texto completo del acuerdo económico y

del acuerdo político, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1.977, p. 43.

(98.) Obr. cit., p. 35.

(99.) Obr. cit., p. 56.

(100.) Cfr. GALA VALLEJO, obr. cit., p. 40 y sig.

(101.) ALMANSA PASTOR, José Manuel: Principios de la Reforma de la Gestión de la Seguridad Social en Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón, Madrid, Editorial Tecnos, 1.980, p. 263. Seguidamente estudia estos principios, bajo los enunciados señalados, en las páginas 264 a 277.

(102.) Obr. cit., p. 57 y sig.

(103.) Obr. cit., p. 60 y sig.

(104.) Obr. cit., p. 65.

(105.) Cfr. FERNANDEZ PASTRANA, obr. cit., p. 67.

(106.) Las referencias al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social han de entenderse hechas al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social a partir de la entrada en vigor del R.D. 325/1.981, de 6 de marzo. Ha de tenerse en cuenta que el R.D. 2.823/1.981, de 27 de noviembre, creó el Ministerio de Sanidad y Consumo y dió una nueva denominación al Departamento tripartito, que tendrá en lo sucesivo el nombre de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; por tanto, vigente esta última norma, las competencias aparecen divididas entre estos dos últimos Ministerios.

(107.) Dos normas regularon provisionalmente esta participación: el R. D. 3.064/1.978, de 22 de diciembre, y la Orden de 12 de enero de 1.979.

(107-bis.) A partir de la vigencia del R.D. 325/1.981, de 6 de marzo, al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, y después de la entrada en vigor del R.D. 2.823/1.981, de 27 de noviembre, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(108.) Sobre este Instituto se dictaron las siguientes disposiciones:

- Real Decreto 2.049/1.979, de 14 de agosto, sobre organización y funciones.
- Orden de 8 de enero de 1.980, sobre admisión y régimen de alumnos en los Centros de Enseñanzas Integradas.
- Orden de 15 de febrero de 1.980, por la que se crea la Junta de Compras.
- Orden de 17 de marzo de 1.980, sobre régimen administrativo provisional en materia de títulos, expedientes académicos y matrículas.
- Art. 5º, Real Decreto 2.183/1.980, de 10 de octubre, en virtud del cual "queda extinguido el Organismo autónomo Instituto Nacional de Enseñan



zas Integradas, asumiendo las funciones del mismo la Administración del Estado a través del Ministerio de Educación?.

- Orden de 15 de enero de 1.981 por la que se cumplimenta parcialmente el Real Decreto 2.183/1.980, en relación con el extinguido Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas.

- Real Decreto 1.708/1.981, de 3 de agosto, que regula los Centros de Centros del extinguido Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas.

(109.) Según el pº 2º de la disposición adicional séptima de la Ley 74/1.980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1.981, "en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la presente Ley, los Ministerios de Sanidad y Seguridad Social, Trabajo y Hacienda dictarán las disposiciones oportunas para la plena efectividad del R.D.L. 36/1.978, de 16 de noviembre, respecto al traspaso de las funciones de higiene y seguridad en el trabajo, de la Seguridad Social al Estado". Estas disposiciones anunciadas no llegaron a promulgarse, debido sin duda alguna a la supresión de los Ministerios de Trabajo y de Sanidad y de Seguridad Social, cuyas competencias y funciones fueron asumidas por el Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social (art. 8º, Real Decreto 325/1.981, de 6 de marzo).

(109-bis.) Véase la nota 107-bis.

(110.) En vez de la anunciada reestructuración del Servicio Social de Medicina Preventiva se produce su extinción en virtud de lo establecido en el art. 4º.3 del Real Decreto-Ley 13/1.980, de 3 de octubre; sus funciones fueron asumidas por el Instituto Nacional de la Salud.

(111.) Todos estos Organismos quedaron integrados en el Instituto Nacional de la Salud (disposición final primera, Real Decreto 2.001/1.980, de 3 de octubre).

(112.) Por Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo de 1 de octubre de 1.979 se regulan las facultades y funciones de los Controladores del Empleo.

(112-bis.) A la Subsecretaría para la Seguridad Social, a partir de la vigencia del R.D. 2.966/1.981, de 18 de diciembre.

(113.) El Instituto Social de la Marina se reestructura por R.D. 1.414/1.981, de 3 de julio.

(114.) En vez de la reestructuración se produce su extinción, en méritos de lo acordado en el art. 4º.2 del Real Decreto-Ley 13/1.980, de 3 de octubre. La función reaseguradora fué asumida por la Tesorería General.

(115.) Este Instituto continuó siendo uno de los escasos Servicios Comunes "supervivientes" hasta la entrada en vigor del R.D. 2.966/1.981, de 18 de diciembre, en que fué suprimido por su art. 7º.

(116.) No figura incluida en estas excepciones, sin duda por olvido,

la Mutualidad General Judicial. Cfr. DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., 2ª ed., p. 687.

(116-bis.) Véase la nota 106.

(116-ter.) En relación con la protección a los afectados por el síndrome tóxico, el Jefe de la Oficina de Coordinación, a los efectos de los pre visto en este Real Decreto, ejercerá las facultades que corresponden a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (art. 5º, R.D. 2.446/1.981, de 19 de octubre).

(117.) "Nuevo nombre del INP" en opinión de ALONSO OLEA, obr. cit., p. 359. "La Única Entidad Gestora con personalidad jurídica para la gestión y administración de las prestaciones económicas de la Seguridad Social". Así se dice en la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 2 de julio de 1.980 (Aranz. núm. 4.028).

(118.) Arreglamente a lo dispuesto en el art. 30 de la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1.980, de 8 de octubre), "Corresponde al Instituto Nacional de Empleo la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo, así como el reconocimiento del derecho a las mismas". Sobre transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo versa el R.D. 1.325/1.981, de 19 de junio.

(119.) "... que dejan de tener la condición de Entidades Gestoras de la Seguridad Social y pierden su personalidad jurídica...", según el art. 1º.1.1 del R.D.L. 36/1.978.

(120.) Pese a haber transcurrido más de tres años, no se ha publicado aún la organización anunciada.

(121.) Suprimida la Subsecretaría de Sanidad y Seguridad Social por el art. 12.1 del R.D. 325/1.981, de 6 de marzo, la Presidencia de este Consejo General correspondió al Secretario de Estado para la Seguridad Social (disposición adicional tercera, R.D. 428/1.981, de 13 de marzo). En la actualidad y a la vista del R.D. 2.966/1.981, de 18 de diciembre, al Subsecretario para la Seguridad Social.

(122.) El esquema del articulado de esta Orden, común a los tres Institutos, es el siguiente:

- Definición (art. 1º).
- Ambito de aplicación (art. 2º).
- De la composición de los Consejos Generales (art. 3º).
- Facultades y funciones de los Presidentes (art. 4º).
- Funciones de los Vicepresidentes (art. 5º).
- De los Consejeros (art. 6º).
- De las funciones de los Consejeros (art. 7º).
- De la Secretaría General (art. 8º).
- De las Comisiones Ejecutivas, de las Comisiones Especiales y de las ponencias del Consejo General (art. 9º).

- De la convocatoria del Consejo General (art. 10).
- Del Orden del día del Consejo General (art. 11).
- Del régimen de adopción de acuerdos (art. 12).
- De las Comisiones Ejecutivas Provinciales (art. 13).
- De los presupuestos de los Consejos Generales (art. 14).

(123.) El Instituto Social de la Marina se reestructura por Real Decreto 1.414/1.981, de 3 de julio.

(123-bis.) Creado el Ministerio de Sanidad y Consumo por R.D. 2.823/1.981, de 27 de noviembre, quedan integrados en el nuevo Departamento ministerial, entre otros, los siguientes:

- La Secretaría de Estado para la Sanidad.
- Los Organos y Entidades dependientes de dicha Secretaría.
- Los Consejos, Comisiones, Patronatos y otros Organos de coordinación o tutela en materia sanitaria.

El art. 3º.1 del R.D. 2.967/1.981, de 18 de diciembre, crea la Subsecretaría para la Sanidad, con las funciones, Unidades, Organismos y Entidades que actualmente dependen de la Secretaría de Estado para la Sanidad, que se suprime.

En virtud de lo establecido en el art. 5º.1 del precitado R.D. 2.967/1.981, "el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través de los Servicios competentes, asumirá las funciones de dirección, inspección y tutela del Instituto Nacional de la Salud, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en vigor sobre la materia, con excepción de la formulación del anteproyecto de presupuesto ante el Consejo de Ministros, de la aprobación de las alteraciones presupuestarias y del control presupuestario de la Entidad Gestora, que se ejercerán por los Organos competentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes, asimismo, informarán preceptivamente las normas de contenido económico".

(123-ter.) "El Instituto Nacional de la Salud tendrá a su cargo la gestión del personal que preste sus servicios en el mismo, con excepción de cuanto afecte a la regulación y aplicación del régimen estatutario del personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social que no pertenezca a Cuerpos sanitarios. Por Orden conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Sanidad y Consumo, se determinarán las funciones que correspondan a cada Ministerio". (Art. 5º.2, R.D. 2.967/1.981, de 18 de diciembre).

(124.) A partir de la vigencia del Real Decreto 325/1.981, de 6 de marzo, al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social; vigente el R.D. 2.823/1.981, de 27 de noviembre, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(125.) En virtud de lo establecido en el art. 4º.3 del Real Decreto-Ley 13/1.980, de 3 de octubre, queda extinguido este Servicio Social, cuyas funciones serán asumidas por el Instituto Nacional de la Salud. Por Orden de 28 de octubre de 1.981 se desarrollan las competencias y funciones relacionadas con la medicina preventiva laboral, atribuyendo al Instituto Nacional de la Salud las previstas por la legislación vigente.

(126.) Cfr. GALA VALLEJO, obr. cit., p. 105.

(126-bis.) En la actualidad, el Subsecretario para la Sanidad (art. 3º, 1, R.D. 2.967/1.981, de 18 de diciembre).

(127.) Véase supra II, 4.1.5 y nota 122.

(127-bis.) Corresponde al Instituto Nacional de la Salud ejercer las acciones a que se refiere el art. 12 y concordantes del Reglamento General sobre colaboración de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la gestión de la Seguridad Social sobre servicios sanitarios, preventivos y recuperadores, a través de las Subdirecciones Generales de Inspección de Servicios Sanitarios, Medicina Laboral y de Administración". (Art. 1º, Resolución de 15 de diciembre de 1.981, de la Secretaría de Estado para la Sanidad del Ministerio de Sanidad y Consumo). Sobre otras competencias en esta materia, véanse los arts. 2º a 5º de la precitada Resolución.

(128.) Por Orden de 23 de febrero de 1.981 se regula la estructura orgánica de los Servicios Centrales del Instituto Nacional de la Salud. Esta Orden deja sin efecto los artículos 1 y 12 de la de 26 de marzo de 1.980, que por tratarse de Orden Comunicada no figura publicada en el Boletín Oficial del Estado, carente, por lo tanto, de fuerza obligatoria, de conformidad con el art. 2º.1 del Código Civil.

(129.) Además de la Orden ya citada, son normas reguladoras de este Fondo: la Resolución de 30 de junio de 1.980 que da normas sobre su funcionamiento, y la Orden de 7 de octubre de 1.980, que modifica la de 27 de junio del mismo año.

(130.) Esta Orden consta de siete artículos que hacen referencia a los siguientes puntos: constitución (art. 1º), funciones (art. 2º), régimen de contratación (art. 3º), gerente (art. 4º), intervención (art. 5º), personal (art. 6º) e integración de unidades y efectivos (art. 7º).

(131.) El Servicio Social de Programas Especiales, integrado en el Instituto Nacional de Servicios Sociales, quedó extinguido por haberlo dispuesto así el art. 2º.2 del Real Decreto 2.001/1.980, de 3 de octubre.

(132.) En la actualidad el Subsecretario para la Seguridad Social (art. 1º, R.D. 2.966/1.981, de 18 de diciembre).

(133.) Véase supra II, 4.1.5. y nota 122.

(134.) Hay que tener en cuenta que en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 2.001/1.980, de 3 de octubre, el Director general de Acción Social asume las funciones encomendadas al Director general del INSERSO, por lo que presidirá la Comisión Ejecutiva.

(135.) Sobre órganos de participación en los Centros de Tercera edad véase la Orden de 19 de febrero de 1.981.

(136.) El Real Decreto 1.723/1.981, de 24 de julio, dicta normas sobre reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de subnormal y minusválido.

(137.) La Orden de 23 de febrero de 1.981 regula la estructura orgánica de los Servicios Centrales del INSERSO.

(137-bis.) Hoy al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(138.) Art. 2º, R.D. 439/1.979, de 20 de febrero. En los restantes artículos de esta norma se regulan la composición y funciones de los distintos órganos del INEM, que acabamos de citar. Véase también la Orden de 22 de enero de 1.980.

(139.) En cualquier caso, la solución adoptada actualmente por España ni es insólita ni es criticable. Por otra parte, el hecho de que tanto el sistema institucional de la Seguridad Social como el Instituto Nacional de Empleo estén tutelados por el mismo Ministerio no hace sino facilitar la necesaria coordinación. Así opina GONZALEZ-SANCHO LOPEZ, Emilio: La Gestión de la protección por desempleo: el Instituto Nacional de Empleo (INEM), Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.981, núm. 12, p. 243.

(140.) Art. 7º, R.D. 1.325/1.981, de 19 de junio.

(141.) Este R.D. consta de cinco artículos, una disposición adicional y cuatro disposiciones finales.

(142.) La normativa de este R.D. está compuesta por cinco artículos, tres disposiciones adicionales y otras dos finales.

(143.) Véase la Sección 1ª de este Capítulo, III, 4.

(144.) Sobre este Instituto, véase supra, Sección 1ª de este Capítulo, III, 5.

(145.) Véase sobre esta Mutuality, supra, Sección 1ª de este Capítulo, III, 6.

(146.) Sobre esta Mutuality, véase supra, Sección 1ª de este Capítulo, IV, 1.2.

(147.) El art. 1º.2 del R.D. 2.318/1.978, de 15 de septiembre, no confiere personalidad jurídica a la Tesorería General.

(147-bis.) En virtud de lo dispuesto en el art. 7º, in fine, del R.D. 2.966/1.981, de 18 de diciembre, "se suprime el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Servicio Común de la Seguridad Social, cuyas funciones serán asumidas por el Instituto de Estudios Sociales, que se denominará en lo sucesivo Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social".

(148.) ALMANSA PASTOR, José Manuel: Principios de la Reforma de la Gestión de la Seguridad Social en Estudios de Derecho de Trabajo en memoria de profesor Gaspar Bayón Chacón, Madrid, Editorial Tecnos, 1.980, p. 268-269.

(149.) En efecto, dice ALMANSA PASTOR, obr. cit. en la nota precedente, p. 269, no abarca, por ejemplo, al personal de la Tesorería General ni al del Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, y se exceptúa, dentro del personal del Instituto Nacional de la Salud, a aquél que preste servicios en centros y servicios sanitarios.

(150.) Este esquema difiere parcialmente del expuesto por DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., 2ª ed., 1.979, p. 664 y 665.

CAPITULO CUARTOPROBLEMAS QUE PLANTEA EL PASO DE LA SITUACION ANTERIOR A LA NUE-  
VA GESTION INSTITUCIONAL ESTABLECIDA POR EL REAL DECRETO-LEY 36/  
1978 Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DE SU DESARROLLO.

Antes de entrar en el análisis de la plural problemática que plantea el paso de una a otra situación jurídica, bueno será establecer un cuadro comparativo entre ambas situaciones, basado en las tres áreas -Seguridad Social, Salud y Servicios de Asistencia Social- a que se hace referencia en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley sobre gestión institucional; a la que nosotros agregamos el área de Servicios Sociales, pese a no figurar en la misma.

I. CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA ORGANIZACION ANTERIOR Y POSTERIOR  
-----  
AL REAL DECRETO-LEY 36/1978 DE 16 DE NOVIEMBRE Y DISPOSICIO -  
-----  
NES COMPLEMENTARIAS.  
-----

NOTA: Se expone en los folios siguientes.

Situación ANTERIOR	Situación POSTERIOR
Servicios Sanitarios de la Seguridad Social	INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD
Servicio Social de Medicina Preventiva	Extinguido por el art. 49.3 del Real Decreto-Ley 13/1980 de 3 de octubre, sus funciones son asumidas por el INSALUD.
Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo. Escuela Nacional de Medicina del Trabajo. Clínica de Enfermedades Profesionales. Organización de Servicios Médicos de Empresa. Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo.	Integrados en el INSALUD por la disposición final primera del Real Decreto 2001/1980 de 3 de octubre.
Administración Institucional de la Sanidad Nacional.	ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DE LA SANIDAD NACIONAL.



AREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Situación ANTERIOR	Situación POSTERIOR
<p>ENTIDADES</p> <p>-----</p> <p><u>Instituto Nacional de Previsión</u></p> <p>Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social.</p> <p>Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados del Hogar.</p> <p>Mutualidad del Seguro Escolar.</p>	<p>GESTORAS</p> <p>-----</p> <p>INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.</p>

MUTUALIDADES LABORALES

Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón.  
 Mutualidad Laboral de Industrias Químicas.  
 Mutualidad Laboral Siderometalúrgica.  
 Mutualidad Laboral de Alimentación y Bebidas.  
 Mutualidad Laboral del Cuero, Calzado y vestido.  
 Mutualidad Laboral de la Madera.  
 Mutualidad Laboral de Comercio y Hostelería.  
 Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones.  
 Mutualidad Laboral de Instituciones Financieras y de Seguros.  
 Mutualidad Laboral de Trabajadores de la Defensa Nacional.  
 Mutualidad Laboral de Trabajadores Automóviles.  
 Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos.  
 Mutualidad Laboral de Actividades Diversas  
 Mutualidad Laboral de la Construcción.

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Mutualidad Laboral de Agua, Gas y Electricidad. Mutualidad Laboral de Artes Gráficas. Mutualidad Laboral del Seguro Obligatorio de Enfermedad. Caja de Jubilaciones y Subsidios Textil - Mutualidad Laboral. Mutualidad Laboral de Las Palmas. Mutualidad Laboral de Santa Cruz de Tenerife. Mutualidades y Cajas de Empresa.	INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Instituto Social de la Marina	INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA
Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.	MUTUALIDAD GENERAL DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO.
Instituto Social de las Fuerzas Armadas	INSTITUTO SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS
Mutualidad General Judicial	MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL
Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local .	MUTUALIDAD NACIONAL DE PREVISION DE LA ADMINISTRACION LOCAL.

Situación ANTERIOR	Situación POSTERIOR
Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.	<p><u>Extinción</u></p> <p>(Real Decreto-Ley 36/1978)</p> <p>Probable integración de los tres primeros en el INSS y del último en la TESORERIA GENERAL, aunque también es posible la desaparición de todos ellos.</p>
Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.	
Fondo de Pensiones de Accidentes de Trabajo.	
Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.	

Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.	Extinguido por el art. 42.2 del Real Decreto-Ley 13/1980 de 3 de octubre, sus funciones son asumidas por la TESORERIA GENERAL.
Comisiones Técnicas Calificadoras.	Extinguidas por el Real Decreto-Ley 36/1978 se declara su continuidad provisional por Orden de 1 de noviembre de 1979. INSS
Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social	INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
Tesorería General de la Seguridad Social.	TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Inexistencia	GERENCIA DE INFORMATICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Situación ANTERIOR

Asistencia a Pensionistas.

Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.

Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Servicio de Empleo y Acción Formativa

Servicio de Universidades Laborales.

Situación POSTERIOR

Se extinguen como Servicios Comunes.

En su carácter de Servicios Sociales quedan subsumidos en el INSERSO.

INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO.

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO.

INSTITUTO NACIONAL DE ENSEÑANZAS INTEGRADAS

Adscrito inicialmente al Ministerio de Educación y Ciencia, queda extinguido por el . 59 del Real Decreto 2183/1980 de 10 de tubre.

AREA DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Situación ANTERIOR	Situación POSTERIOR
<p>Instituto Nacional de Previsión</p> <p>Mutualidades Laborales</p> <p>Entidades Gestoras de algunos Regímenes Especiales.</p>	<p>INSS e INSALUD o INSERSO</p> <p>La situación es dudosa (véase infra en pág. 461 )</p>
Fondo Nacional de Asistencia Social	SECRETARIA GENERAL DE ASISTENCIA SOCIAL
Instituto Nacional de Asistencia Social	INSTITUTO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL.

Situación ANTERIOR	Situación POSTERIOR
<p>Servicio Social de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social.</p> <p>Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos.</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES.</p>
<p>Servicio Social de Medicina Preventiva.</p>	<p><u>Véase</u> Area de la Salud</p>
<p>Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo.</p> <p>Servicio de Empleo y Acción Formativa.</p> <p>Servicio de Universidades Laborales.</p>	<p><u>Véase</u> Area de la Seguridad Social, Servicios Comunes gestores de Servicios Sociales.</p>



## II. PROBLEMÁTICA COMUN A TODAS LAS AREAS

Se puede hablar de una problemática común o general a las cuatro áreas, que hace referencia a:

- Los órganos.
- La competencia.
- El funcionamiento.
- El personal.
- El gasto.

### 1. PROBLEMAS ORGANICOS

El primero de los problemas es terminológico, ya que la sustitución de un órgano por otro crea dificultades de adaptación a la nueva nomenclatura; la denominación genérica de Instituto, de la que ha sido pródigo el legislador, necesitará el decurso del tiempo para que pueda ser asimilada, en su nombre concreto o específico, por los usuarios de la Seguridad Social, con el consiguiente confusionismo y desorientación.

La estructura organizativa ha sido resuelta por los Reales Decretos 1. 1.979, 1.855/1.979, 1.856/1.979, de 30 de julio, y 439/1.979, de 20 de febrero, con unos órganos directivos, centrales y provinciales, de composición similar. Extinguidos los anteriores, no esperamos surjan problemas en la puesta en marcha de la organización central y periférica de los nuevos Organismos, salvo los de toda institución en rodaje.

El régimen de participación es más aparente que real, porque:

- La participación lo es "en el control y vigilancia de la gestión" (art 3º, R.D.L. 36/1.978) y no "en las decisiones" y "en la gestión" como se proclama en la Exposición de Motivos.

- Solo afecta a cuatro Institutos (INSS, INSALUD, INSGRO e INEM), no alcanzando a los Organismos autónomos del Estado, regulados en el Real Decreto-Ley, excepto al Instituto Nacional de Empleo.

- La participación en el control y vigilancia de la gestión de la Teso

rería General solamente se desarrolla a nivel nacional y por un ente ajeno al propio Servicio Común (1) (art. 1º.3, Orden 31 de enero 1.979).

Por otra parte, el carácter de Sindicato y Organización Empresarial más representativo, recogido en los textos legales, habrá de producir situaciones conflictivas, al no existir reglas normativas para el establecimiento de esta mayor representatividad. Además, como ascriben DE LA VILLA Y DESDENTADO.(2), resulta grave la ausencia de criterios que especifiquen si la representatividad de los órganos colegiados provinciales va a apreciarse a nivel nacional o regional; laguna importante dados el desarrollo de algún movimiento sindical de ámbito regional, las posibles variaciones de la correlación de fuerzas sindicales a nivel territorial.

## 2. PROBLEMAS EN MATERIA DE COMPETENCIAS

Cualitativa y/o cuantitativamente pueden generarse problemas por estas tres causas o razones:

1º) Transferencia de funciones o competencias, que es posible realizar en bloque o gradualmente; si bien las normas legales vigentes se inclinan por esta última forma, por ser la más sencilla, tiene el inconveniente de la coexistencia de organismos, con la consiguiente pluralidad orgánica, en tanto no se haya concluido el traspaso de funciones.

2º) Descentralización territorial, uno de los ejes básicos para la buena marcha de las Instituciones de la Seguridad Social. Proclamada en el art. 2.1. del Real Decreto-Ley 36/1.978 (3), deberá relacionarse con los posteriores preceptos constitucionales referentes a la competencia de las Comunidades Autónomas y con los respectivos Estatutos de Autonomía.

3º) Delimitación de las competencias o atribuciones entre distintos órganos. Será, a no dudar, uno de los "huesos" de la reforma si no se determinan de un modo nítido las propias de cada órgano, con arreglo al principio de especialización funcional, procurando evitar la invasión de competencias ajenas para incrementar las propias.

## 3. PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS NUEVOS ENTES GESTORES

Los problemas de funcionamiento de los nuevos entes gestores serán los más visibles para los beneficiarios de la Seguridad Social; si no se observan los plazos para las reuniones de los órganos delegados, si no se ejecutan los acuerdos adoptados con la mayor celeridad, si no se resuelven los expedientes dentro de los plazos legales, en fin, si no se da a la tramitación la agilidad y la rapidez necesarias, la imagen pública de los institutos gestores se deformará y la desilusión de los interesados se plasmará en un rechazo a la reforma institucional, al comprobar prácticamente que ésta no ha venido a mejorar la situación preexistente.

#### 4. LAS CUESTIONES DE PERSONAL

Las cuestiones de personal serán, asimismo, otra de las dificultades de la nueva gestión institucional. En esta materia las normas vigentes se enfrentan con dos problemas principales. El uno, se halla representado por la necesidad de adaptar la reforma orgánica dispuesta, a la heterogeneidad actual de las distintas situaciones estatutarias en cuanto al personal de las Instituciones que se unifican y cuya gestión se racionaliza. El otro, por la exigencia lógica de no alterar en perjuicio de ese personal el equilibrio establecido en la relación sinalagmática estatutaria aplicable a cada caso particular.

#### 5. LOS PROBLEMAS DEL GASTO

Los problemas del gasto parecen solucionados por los tres Reales Decretos, ya que en todos ellos existe una disposición adicional con idéntico contenido: "El número y nivel de los puestos orgánicos que pueden derivarse de la presente disposición no podrán superar el número y valoración de los actualmente existentes, sin que en ningún momento haya aumento de gasto del sector público".

Quiere ello decir que el gasto queda "congelado" legalmente, en este exclusivo punto de no incremento de puestos en las plantillas orgánicas, lo que no obsta a que pueda ampliarse por otros motivos.

Desde otro punto de vista, podemos decir que el legislador se conforma únicamente con la inexistencia de aumento, sin mencionar la reducción del gasto como uno de los objetivos básicos de la reforma orgánica, tal vez por la imposibilidad material de llevarla a la práctica.

El incremento del gasto se podrá producir, entre otras razones, por alguna de las siguientes:

- Transitoriamente, por la coexistencia de los antiguos Organismos que se extinguen y de los que se crean.
- Por una política de personal no ajustada a las directrices señaladas en los textos legales.
- Por el no uso del material que se estime inadecuado a las nuevas necesidades.
- Por el coste de la puesta en marcha de los servicios que nacen "ex novo".

### III. PROBLEMAS ESPECIALES DE CADA UNA DE LAS AREAS

#### 1. AREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

##### 1.1. Entidades Gestoras.

La creación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el que se integrarán las Mutualidades Laborales y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista, lleva consigo una dualidad de problemas principales: La asunción de funciones y competencias por dicho Instituto, que venían atribuidas a los Organismos integrados y el Instituto Nacional de Previsión, que queda extinguido, y la delimitación de atribuciones frente a otros Organismos.

El establecimiento de un cuadro comparativo de las competencias antes y después de la reforma institucional puede ser ilustrativo a los efectos de la problemática que se va a exponer.

COMPETENCIAS

<u>Antes</u>	<u>Ahora</u>
<u>INP</u>	<u>NUEVOS ORGANISMOS</u>
a) Inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores.	INSS
b) Recaudación de cuotas y control de la recaudación.	TESORERIA GENERAL
c) Asistencia sanitaria por maternidad, enfermedad común o accidente no laboral.	INSALUD
d) Prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional, derivadas de las mismas contingencias mencionadas en el apartado anterior.	INSS
e) Prestaciones recuperadoras que procedan durante las situaciones anteriores.	INSS INSALUD INEM
f) Prestaciones por desempleo.	INEM
g) Prestaciones familiares.	INSS
h) Gestión parcial de la Asistencia Social y la colaboración en la ejecución de los Servicios Sociales.	INSS e INSALUD o INSERSO
i) Asistencia sanitaria por enfermedad común o accidente no laboral de los trabajadores activos comprendidos en los Regímenes de Trabajadores Ferroviarios, Artistas y Toreros.	INSALUD
j) Asistencia sanitaria de los pensionistas de los Regímenes Especiales citados en el apartado anterior, así como la relativa a los Escritores de Libros, Representantes de Comercio y Trabajadores Autónomos.	INSALUD

k) Prestaciones de Protección a la Familia en los Regímenes Especiales de Trabajadores Ferroviarios y Artistas, respecto a los trabajadores activos y los pensionistas.

INSS

l) Incapacidad laboral transitoria por enfermedad común, accidente no laboral y maternidad en los Regímenes Especiales de Trabajadores Ferroviarios, Toreros y Artistas.

INSS  
INSALUD

#### MUTUALIDADES LABORALES

#### NUEVOS ORGANISMOS

a) Pensión de jubilación.

INSS

b) Prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional, siempre que la cobertura de estas contingencias se haya establecido con la Mutualidad Laboral correspondiente.

INSS

c) Asistencia sanitaria por accidente de trabajo o enfermedad profesional, cuando el beneficiario se encuentre en las situaciones de incapacidad laboral transitoria o invalidez provisional, en el mismo supuesto del apartado anterior.

INSALUD

d) Prestaciones económicas, cualquiera que sea su causa, por invalidez permanente, muerte y supervivencia.

INSS

e) Prestaciones recuperadoras que precadan durante las situaciones de incapacidad protegidas por las Mutualidades.

INSS  
INSALUD  
INEM

f) Asistencia Social y colaboración en los Servicios Sociales.

INSS  
ó  
INSSSO

El examen del cuadro anterior pone de manifiesto la existencia de:

A) Funciones que pasan totalmente al INSS, cuales son las incluidas en los apartados a), d), g) y k) correspondientes al INP y las de los apartados a), b) y d) de las Mutualidades.

B) Competencias transferidas a la Tesorería General: la recaudación de cuotas y el control de la recaudación.

C) Atribuciones traspasadas al INSALUD: asistencia sanitaria de los apartados c), i) y j) del INP. y c) de Mutualidades Laborales.

D) Competencias que serían propias del INSERSO: Asistencia Social y Servicios Sociales referenciados en el apartado h) del INP y apartado f) de Mutualidades Laborales.

E) Delimitación de funciones en el caso de prestaciones recuperadoras: Supuestos enmarcados en el apartado e) del INP y de Mutualidades Laborales. En efecto, las prestaciones recuperadoras, de conformidad con los artículos 146 a 152 de la Ley General de la Seguridad Social, se concretan en tratamiento sanitario, subsidio de recuperación y orientación y formación profesional y empleo selectivo, cuyas competencias vienen atribuidas a tres Organismos distintos:

- Instituto Nacional de la Salud (tratamiento sanitario).
- Instituto Nacional de la Seguridad Social (subsidio de recuperación).
- Instituto Nacional de Empleo (orientación y formación profesional y empleo selectivo).

F) La separación de competencias entre el INSS y el INSALUD en el caso del apartado l) del INP, pues, como se sabe, la incapacidad laboral transitoria conlleva la prestación económica y la sanitaria.

La transferencia de funciones y delimitación de competencias de los  
 tas stores de los anteriores imenes Es ciales a los nuevos an

puede seguir esta pauta general:

- Inscripción de Empresas, afiliación, altas y bajas: INSS.
- Recaudación y control de cuotas: TESORERIA GENERAL.
- Prestaciones económicas: INSS..
- Asistencia sanitaria: INSALUD.
- Servicios Sociales: INSERCO.
- Asistencia Social: INSERCO.
- Desempleo: INEM.

Únicamente nos parece imposible que la Tesorería General pueda recaudar directamente las cuotas del Régimen Especial de los Estudiantes tal como está regulado actualmente (efectividad costánea al pago de matrícula); cabe, no obstante, arbitrar una de estas soluciones: Modificar el sistema recaudatorio vigente o considerar la actuación de las instituciones docentes en este concreto punto como colaboración en la gestión, medida esta última perfectamente factible con arreglo al art. 2º.3 del Real Decreto-Ley 36/1.978.

Otros problemas que inciden en las Entidades Gestoras del área de la Seguridad Social son los siguientes:

1º. El encuadramiento de los sujetos protegidos por la Seguridad Social en las Mutualidades, sin su calidad de entes gestores y sin personalidad jurídica (art. 1º.1.1, R.D.L. 36/1.978 y art. 1º.2, R.D. 1.854/1.979). En efecto, si bien algunos encuadramientos parecen no ofrecer duda (Mutualidades de Trabajadores por Cuenta Ajena, de Trabajadores Autónomos del Campo, de la Minería del Carbón y de Regímenes Especiales Diversos, en la actualidad existentes), la incertidumbre surge cuando se trata de algunos Regímenes Especiales concretos; ¿dónde encuadrar los trabajadores de la Mutualidad Nacional de los Empleados de Hogar y los estudiantes de la Mutualidad del Seguro Escolar?. En opinión de ALONSO OLEA (4) no se aprecia con claridad si



la integración en el INSS lo es directamente ó a través de alguna de las mutualidades sin personalidad que subsisten; tal vez, decimos nosotros, debiera hacerse en la indeterminada Mutualidad de Regímenes Especiales Diversos. Respecto a la Mutualidad del Mar ya existe solución legal: el Instituto Social de la Marina no tendrá la consideración de Mutualidad del Mar que le había atribuido la disposición adicional primera del Real Decreto 1.834/1. de 30 de julio, sino que esta Mutualidad se integra en dicho Instituto, conforme al art. 2º.1 del Real Decreto 1.414/1.981, de 3 de julio (5).

2º. La futura incardinación de las Mutualidades no adscritas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, Instituto Social de las Fuerzas Armadas, Mutualidad General Judicial y Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local; Es claro que seguirán con su adscripción actual "en tanto no se disponga otra cosa por el Gobierno", así se dice para las dos primeras en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-Ley 36/1.978, pero no lo es menos que la tendencia a la unidad que debe presidir la ordenación del Sistema de la Seguridad Social exige su incorporación a un único Departamento ministerial que no debe ser otro que el competente en la materia.

## 1.2. Servicios Comunes

Extinguídos los Servicios Comunes:

- Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.
- Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- Fondo de Pensiones de Accidentes de Trabajo.
- Caja de Compensación del Mutualismo Laboral; y
- Comisiones Técnicas Calificadoras.

¿Quién va a ejercer sus funciones? En esta breve interrogación se abre la problemática esencial de estos cinco Servicios Comunes que quedan extinguidos. A su posible solución nos referimos en la undécima de las Concl

siones.

Por lo demás, y como problema previsible apuntamos la futura reestructuración del Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social (disp. adic. tercera, párrafo final, R.D.-L. 36/1.978). Después de la creación de un único Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social (art. 8º, R.D. 325/1.981, de 6 de marzo) y teniendo en cuenta la existencia del Instituto de Estudios Sociales, abogamos por la fusión de ambos Institutos en un organismo único (5-bis).

La Tesorería General de la Seguridad Social, ya reglamentada y en marcha, no creemos que genere problemas, salvo los dimanantes de la acumulación de un excesivo aumento de sus atribuciones.

### 1.3. Servicios Comunes y Sociales

Los Servicios de Asistencia a Pensionistas y de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos se extinguen como Servicios Comunes. En su carácter de Servicios Sociales pasan a formar parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

El Servicio de Empleo y Acción Formativa, extinguido como tal, e integrado funcionalmente en el Instituto Nacional de Empleo, no presenta otras dificultades que las derivadas de las situaciones prácticas del personal que lo servía, aún cuando continúa rigiéndose por su propio Estatuto aprobado por una Orden de 30 de junio de 1.974, con posteriores modificaciones.

Poco diremos del Servicio de Universidades Laborales, porque extinguido por la norma reformadora, sus funciones y competencias fueron asumidas por el INSTITUTO NACIONAL DE ENSEÑANZAS INTEGRADAS, Organismo autónomo de esfera vida (6), adscrito inicialmente al Ministerio de Educación y Ciencia.

En el caso del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo hemos de decir que, extinguido orgánicamente, sus funciones y competencias pasaron a formar parte de un nuevo Organismo autónomo de carácter administra

tivo: el INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO; mas se gregados del mismo el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales, la Organización de los Servicios Médicos de Empresa y los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo (7), y teniendo en cuenta que las funciones correspondientes a la medicina preventiva laboral son competencia del Instituto Nacional de la Salud (8), ¿qué competencias residuales asume en la actualidad el meritado Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo?. Esenciales, creemos que ninguna o muy escasas, por lo que siendo un organismo sin un contenido funcional que justifique su pervivencia, no es difícil profetizar su pronta desaparición, al menos que se potencien sus atribuciones, transfiriendo las de la Seguridad Social a la Administración del Estado, que fué la razón legal de su creación (9).

Extinguido el Servicio Social de Medicina Preventiva y asumidas sus funciones por el Instituto Nacional de la Salud, nada hay que añadir en torno al mismo.

No queremos concluir este epígrafe sin dejar constancia de la línea vacilante y dubitativa que desde hace años ha seguido la Administración en la trascendente cuestión de la Seguridad e Higiene del Trabajo, sin haber acertado en la creación de un órgano especializado capaz de ejecutar con éxito la política de prevención laboral, que lleve a la práctica un lucha eficaz y convincente contra los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, siniestralidad laboral que, por su frecuencia y gravedad, constituye el enemigo número uno del mundo del trabajo y acaso también un nuevo jinete apocalíptico (10).

## 2. AREA DE LA SALUD

El Instituto Nacional de la Salud ha sido creado, según el art. 1º.1.2 del Real Decreto-Ley 36/1.978, "para la administración y gestión de servicios sanitarios".

Al Organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional le atribuye el art. 1º.2.1 de la precitada norma "la gestión de los servicios de prevención y asistencia que tenga encomendados".

La lectura y confrontación de ambos preceptos nos conduce a una exégesis dual:

- El INSALUD administra y gestiona los servicios sanitarios de la Seguridad Social, pues aunque así no se diga expresamente, hay que deducirlo por su calidad de Entidad Gestora.

- Al organismo AISNA se le ratifica la competencia de los servicios preventivos y asistenciales que ya tenía asignados, pero sin aumento ni disminución en sus atribuciones.

Así, con estas normas, no parece haber problemas; pero la interpretación se complica cuando el art. 1º.1 del Real Decreto 1.855/1.979, de 30 de julio, añade que el INSALUD es "el Organismo ejecutivo fundamental de la política para la asistencia médica y sanitaria y para la promoción de la salud", términos tan amplios y genéricos que parecen invadir las funciones de la entidad AISNA, aún cuando el propio precepto señale que lo es dentro del marco del Real Decreto-Ley. Evidénciase así una "equivoca y peligrosa dualidad" (11) que planteará problemas de competencia entre los dos colosos de la Sanidad española; urge, por tanto, resolver la delimitación de competencias entre ambos, si ciertamente se desea que los dos subsistan, ya que de no hacerse este delinde de funciones, la fusión en un Organismo único, por absorción de atribuciones, será la lógica consecuencia en un devenir próximo.

De otros órganos relacionados con el área de la Salud, tales como el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Servicio Social de Medicina Preventiva hemos hablado en el epígrafe precedente.

### 3. AREA DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Antes de la vigencia del Real Decreto-Ley 36/1.978, la Asistencia Social (12) se venía prestando por:

A) La Seguridad Social; a ella se alude en los artículos 36 y 37 del Texto refundido de la Ley General, que hacen referencia, respectivamente, al concepto y al contenido de las ayudas asistenciales, y que por su colocación en el título primero son de aplicación al Sistema de la Seguridad Social (13).

La Asistencia Social en el Régimen General tiene su norma específica en la Orden de 1 de diciembre de 1.976, derogatoria de la asimismo Orden ministerial de 21 de abril de 1.967; su dispensación correspondía al Instituto Nacional de Previsión (auxilios económicos y asistencia sanitaria en los supuestos del art. 5º) y a las Mutualidades Laborales (ayudas o auxilios económicos referenciados en el art. 8º).

En los Régimenes Especiales, la dispensación de la Asistencia Social es competencia de la respectiva Entidad Gestora.

B) El Fondo Nacional de Asistencia Social; este Fondo, creado junto con otros, por la Ley 45/1.980, de 21 de julio, se adscribe al Ministerio de Trabajo por el Real Decreto 736/1.977 de 15 de abril (art. 2º), siendo suprimido, como todos los demás, por la disposición adicional cuarta de la Ley 74/1.980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1.981, que asigna las correspondientes dotaciones presupuestarias a los Organos de la Administración que sean competentes para la gestión de los servicios y prestaciones.

C) El Instituto Nacional de Asistencia Social, adscrito igualmente al Ministerio de Trabajo por el artículo 3º del mencionado Real Decreto 736/1.977 y cuyas funciones se concretaron a la gestión de los servicios y acciones asistenciales del Estado y a la gestión y administración de los centros y establecimientos de asistencia pública en él integrados (14).

DESPUES DE LA PROMULGACION DEL MENCIONADO REAL DECRETO-LEY 36/1.978 Y DE SUS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y DE DESARROLLO, LA SITUACION QUEDA EN

## LA FORMA SIGUIENTE:

A') Con referencia a las prestaciones de la Seguridad Social, no está claro cual es la nueva Entidad Gestora que tiene competencia en esta materia, pues si al INSS se le atribuye "la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema", al INSALUD "la administración y gestión de servicios sanitarios", al INSERSO "la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social", y si este último Instituto ha sido creado para ejercer su acción fundamentalmente a través de los Servicios Sociales de la Tercera Edad y de Minúválidos Físicos y Psíquicos, no cabe duda que nos encontramos ante una laguna legal que puede llenarse a través de una doble interpretación:

a') La dispensación de auxilios económicos es propia del INSS y la prestación de asistencia sanitaria corresponde al INSALUD.

b') El otorgamiento de todas las prestaciones de Asistencia Social es competencia del INSERSO, para lo cual debe entenderse que dicha entidad gestiona no solamente los Servicios Sociales propiamente dichos, sino también la Asistencia Social, concebida ésta como un servicio complementario de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

Nos inclinamos por esta última solución, aún reconociendo la posible validez de la primera apoyada en una exégesis literal de la normativa vigente (15).

B') En relación con el apartado B) ha de señalarse que el Real Decreto 428/1.981, de 13 de marzo, por el que se estructuran y adscriben determinados Organos del entonces Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, en su disposición adicional segunda, transfiere la dotación económica de la Subdirección General de Prestaciones y Protectorado de la Dirección General de Acción Social a la Secretaría General del Fondo Nacional de Asistencia Social; ésta se extingue por el art. 1º del Real Decreto 2.347/1.981, de 2 de octubre, creándose la Secretaría General de Asistencia Social, adscrita

a la meritada Dirección General de Acción Social y bajo su dependencia, como Órgano de la Administración competente para la gestión de las ayudas y prestaciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio con fines de asistencia social encomendados a dicha Dirección General (16).

C') En cuanto al Instituto Nacional de Asistencia Social se adecúa su competencia para "la gestión de servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del Sistema de la Seguridad Social", quedando integrados en este Organismo autónomo los establecimientos de Asistencia Pública dependientes de la Dirección General de Acción Social.

La estructura y funciones del INAS se regulan por el Real Decreto 2.1.981, de 2 de octubre (17).

#### 4. AREA DE LOS SERVICIOS SOCIALES (18).

No se hace mención a ella en la Exposición de Motivos de la norma reformativa, tal vez por olvido de la distinción entre Asistencia Social y Servicios Sociales; su órgano específico es el Instituto Nacional de Servicios Sociales, de cuya problemática competencia en materia de Asistencia Social hemos opinado en el anterior epígrafe.

También con anterioridad (1.3 de este capítulo) se ha hecho referencia a la situación actual de los Servicios Comunes y Sociales.

#### NOTAS AL CAPITULO CUARTO

(1.) Según el art. 1º.1, in fine, de la Orden de 16 de noviembre de 1.981, "las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Consejo General del INSS desarrollarán además la participación en el control y vigilancia de la gestión de las Tesorerías Territoriales de la Seguridad Social".

(2.) DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, y DESOENTADO BONETE, Aurelio: Manual de Seguridad Social, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1.979, 2ª ed., p. 694.

(3.) En opinión de DE LA VILLA y DESOENTADO, obr. cit., p. 691, "el precepto, aparte de ser meramente programático es, sobre todo, una pura con tradición". Los problemas relacionados con la delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas pueden verse en ALONSO OLEA, Manuel: El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas, Revista de Política Social, enero-marzo, 1.979, núm. 121, p. 41 a 74; DE LA VILLA, Luis Enrique; Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social, Documentación Laboral, noviembre 1.981, núm. 1, p. 10 a 30, y la bibliografía allí citada; DE LA VILLA, Luis Enrique, y DESOENTADO BONETE, Aurelio: Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1.978 (las relaciones laborales y de seguridad social), en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, 1.980, p. 411 a 438; CASAS BAAMONDE, María Emilia: Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas, Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 1, abril-junio, 1.980, p. 15 a 49; ALONSO OLEA, Manuel: Las fuentes del derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1.981, en especial p. 138 y sig.

(4.) Instituciones... cit., p. 457-458.

(5.) De conformidad con el art. 1º.1 del referido Real Decreto, "el Instituto Social de la Marina se constituye como una Entidad de ámbito nacional de derecho público con personalidad jurídica propia..."

(5-bis.) Por virtud de lo dispuesto en el párrafo final del art. 7º del R.D. 2.968/1.981, de 18 de diciembre, "se suprime el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Servicio Común de la Seguridad Social, cuyas funciones serán asumidas por el Instituto de Estudios Sociales, que se denominará en lo sucesivo Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social".

(6.) Creado en 1.978 (R.D.L. 36, de 16 de noviembre), organizado en 1.979 (R.D. 2.049, de 14 de agosto), queda extinguido en 1.980 (R.D. 2.183, de 10 de octubre).

(7.) Incorporados inicialmente al Servicio Social de Medicina Preven



tiva (art. 5º.4, R.D.L. 36/1.978), al extinguirse este Servicio Social (art. 4º.3, R.D.L. 13/1.980, de 3 de octubre), quedan integrados finalmente en el Instituto Nacional de la Salud (disposición final primera, R.D. 2.001/1.980, de 3 de octubre).

(8.) Art. 1º.1, b), R.D. 1.855/1.979, de 30 de julio. Según el art. 7º.1 de esta norma, en la redacción dada por el art. 1º del R.D. 2001/1.980, de 3 de octubre, la Subdirección General de Medicina Laboral "asumirá las funciones de programación y ejecución de las medidas conducentes a prevenir los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales...".

(9.) Cfr. art. 4º, R.D.L. 36/1.978.

(10.) En la 60ª Conferencia Internacional del Trabajo (1.978) se puso de manifiesto que los accidentes y enfermedades profesionales siegan anualmente la vida de oien mil trabajadores. Otro millón y medio son víctimas de invalidez permanente. Revista de Política Social, núm. 107, 1.978, p. 159.

La trágica "ruleta" del accidente de trabajo en España se concreta en los siguientes puntos:

Cada media hora se incapacita un productor.

Cada cuatro horas muere un trabajador.

Cada día fallece un obrero de la construcción.

Cada día de los 365 del año hay 3.000 lesiones leves.- Conclusiones obtenidas por el autor de esta tesis a la vista de las estadísticas oficiales de los últimos años.

(11.) DE LA VILLA Y DESDENTADO, obr. cit., p. 694.

(12.) Sobre esta materia, VIDA SORIA, José: Asistencia Social en el ordenamiento de la Seguridad Social española, Revista de Trabajo, núm. 1 de 1.968, p. 51 a 73.

(13.) Así lo señala ALONSO OLEA, obr. cit., p. 489.

(14.) Cfr. GALA VALLEJO, César: Gestión Institucional de la Seguridad Social, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1.980, p. 123.

(15.) En opinión DE LA VILLA y DESDENTADO, obr. cit., p. 686, el Instituto Nacional de Servicios Sociales asume la gestión de "los servicios complementarios del Sistema de la Seguridad Social" (art. 1.1.3, R.D.L. 36/1.978), expresión que hay que referir a los servicios sociales de asistencia a subnormales, recuperación y rehabilitación de minusválidos y, más problemáticamente, a la asistencia social. El subrayado en nuestro.

(16.) Los artículos 2º y 3º del R.D. 2.347/1.981, de 2 de octubre, regulan, respectivamente, las funciones específicas de la Secretaría General de Asistencia Social y su estructura orgánica. Del Secretario General, con nivel orgánico de Subdirector, dependerán las siguientes Unidades:

- Servicio de Infancia y Juventud y de Ayudas Especiales.
- Servicio de Ayudas a la Tercera Edad y a Marginados.
- Servicio de Ayudas a Minusválidos.
- Servicio de Ayudas Periódicas individualizadas.

(17.) De conformidad con el art. 5º de este R.D. "las funciones y competencias asignadas al Instituto Nacional de Asistencia Social, lo serán en tanto por desarrollo estatutario y acto formal de transferencia del Estado, no sean asumidas por las Comunidades Autónomas".

(18.) Sobre este tema, ALONSO LIGERO, María de los Santos: Los Servicios Sociales y la Seguridad Social, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, nov-dicbre, 1.971, núm. 6, p. 1.491 a 1.573; y BORRAJO DACRUZ, Efrén: Los Servicios Sociales, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, mayo-junio, 1.972, núm. 3, p. 479 a 508.

### CONCLUSIONES

Casufísticamente es, en verdad, prácticamente imposible formular respuestas válidas a todo el complejo de problemas que plantea el paso de la situación anterior a la nueva gestión institucional establecida por el Real Decreto-Ley 36/1.978, de 16 de noviembre; por consiguiente, sólo se recogen los criterios que se proponen en torno a la solución de la problemática esencial sobre la organización administrativa de la gestión de la Seguridad Social española.

#### Primera. PUBLICACION Y PRIVATIZACION

De acuerdo con el art. 41 de la Constitución, la publicación de la gestión será la regla general y la privatización la excepción, refiriendo esta última a las prestaciones complementarias libres.

#### Segunda. UNIDAD O PLURALISMO

La pluralidad de Entidades Gestoras existentes en la actualidad, aún más reducida que la inmediatamente anterior, no debe hacer olvidar el principio de unidad en la gestión, cuya formulación teórica más decidida se halle en el art. 65 y siguientes del Proyecto de Código de Lovaina, al proponer la fusión de los entes paraestatales en una única "Oficina Nacional de Seguridad Social", organizada en Secciones funcionales y locales.

#### Tercera. GESTION DEMOCRATICA Y BUROCRATICA

La gestión democrática y burocrática de la Seguridad Social no son ni deben ser antagónicas, sino complementarias. El meollo de la cuestión radica en definir las parcelas de una y otra; en líneas generales, administrar, en el sentido propiamente dicho, es tarea propia de la democracia social, mientras que la gestión, como equivalente de ejecución, corresponde a los instrumentos burocráticos.

#### Cuarta. DESCENTRALIZACION TERRITORIAL: COMUNIDADES AUTONOMAS

Las Comunidades Autónomas deben ser consideradas como nivel territorial de gestión dentro del esquema organizativo de nuestra Seguridad Social, teniendo en cuenta los artículos 148.1. 20º y 21º y 149.1. 17º del texto constitucional de 1.978.

Quinta. PARTICIPACION DE LOS INTERESADOS EN LA GESTION

La participación de los trabajadores y empresarios en la gestión, de los asegurados en general, a través de sus representantes, ha de ser real, extendiéndose a las decisiones básicas sobre la gestión y no simplemente al control y vigilancia de ésta. Es necesaria la fijación de criterios normativos que especifiquen cuales deben ser las Organizaciones más representativas en el ámbito territorial correspondiente.

Sexta. DELIMITACION DE LAS COMPETENCIAS

La delimitación de las competencias habrá de efectuarse con es<sup>cr</sup>upulosidad, atendiendo a la especialización del órgano. La existencia de competencias concurrentes produce conflictos entre los órganos, que llevan consigo el retraso en la resolución de los asuntos y, por ende, el malestar y la inseguridad a los beneficiarios y asegurados. En consecuencia, el principio de competencia excluyente es exigible como garantía de una buena gestión.

Séptima. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MANDO

En beneficio del principio de unidad de mando y también del ahorro de gastos, estimamos que las facultades conferidas al Ministerio por la cuarta de las disposiciones finales de los Reales Decretos 1.854/1.979, 1.855/1.979 y 1.856/1.979 deben llevarse a la práctica con el nombramiento de un único Director provincial de los tres Institutos, puesto que una política generosa en los cargos incrementa las cargas económicas también con generosidad.

Octava. NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD

Deberá perfilarse con mayor nitidez, siendo inadecuada la insuficiente fórmula del Real Decreto 1.855/1.979, de 30 de julio "... Entidad Gestora de la Seguridad Social para la administración y gestión de servicios sanitarios...", que pone en tela de juicio si el Instituto Nacional de la Salud tiene personalidad jurídica como las restantes Entidades Gestoras.

Se propugna la oportunidad de dictar un nuevo Real Decreto que dé nueva redacción al art. 1º.1 de la norma precedente, dotando expresamente al INSALUD de personalidad jurídica.

Novena. ASISTENCIA SOCIAL PRESTADA POR LA SEGURIDAD SOCIAL

Urge la promulgación de una norma que defina con claridad y precisión la Entidad Gestora a la que corresponde la competencia en materia de Asistencia Social de la Seguridad Social que, a nuestro juicio, no debe ser otra que el Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Décima. ASISTENCIA SOCIAL EN GENERAL: DUALIDAD DE ORGANISMOS GESTORES

Procede concentrar en dos Organismos la gestión de la Asistencia Social: el Instituto Nacional de Servicios Sociales para la prestada por la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Asistencia Social para la acción asistencial del Estado, que deberá ser competente para la gestión de las ayudas y prestaciones que correspondían al suprimido Fondo Nacional de Asistencia Social, con la consiguiente desaparición de la Secretaría General de Asistencia Social creada por el Real Decreto 2.347/1.981, de 2 de octubre.

La opinión precedente no descarta la posibilidad de una Asistencia Social Única, asumida por las Comunidades Autónomas, con apoyo en el art. 148.1.20º de la Constitución.

Undécima. FUNCIONES DE LOS SERVICIOS COMUNES EXTINGUIDOS

Las funciones desarrolladas por el Fondo de Garantía de Accidentes de

Trabajo, Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y Fondo de Pensiones podrán ser atribuidas a un organismo único: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Las competencias propias de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral podrían pasar a la Tesorería General.

La espinosa cuestión del traspaso de la competencia funcional de las Comisiones Técnicas Calificadoras no creemos pueda ser resuelta con su atribución a ninguna de las entidades de nueva creación, por lo que pensamos que su permanencia, mediante la adscripción al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sería tal vez la mejor de las soluciones posibles.

#### Duodécima. FUSION DE INSTITUTOS

Después de la creación del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social por el Real Decreto 325/1.981, de 6 de marzo, creemos que no existe razón alguna que justifique la existencia separada de los Institutos de Estudios Sociales y de Estudios de Sanidad y Seguridad Social; propugnase, por tanto, la fusión de ambos en un solo Instituto, como ha ocurrido en efecto.\*

#### Décimotercera. EXTINCION DEL INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Al haber menguado de manera notable su contenido funcional, por pasar al Instituto Nacional de la Salud de las funciones correspondientes a la medicina preventiva laboral, se aboga por la extinción del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, a menos que se potencien "ex

\* La creación del Ministerio de Sanidad y Consumo por el R.D. 2.823/1.981, de 27 de noviembre, y las nuevas denominación y funciones del Departamento (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) apoyan con mayor firmeza la viabilidad de nuestra conclusión, que se ha visto hecha realidad con el establecimiento de un Instituto único -Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social- por el art. 7º del R.D. 2.966/1.981, de 18 de diciembre.

novos" sus atribuciones, transfiriendo las de la Seguridad Social a la Administración del Estado, que fué la razón legal de su creación.

#### Décimocuarta. POLITICA RESTRICTIVA DEL GASTO

Toda reforma de la gestión institucional que simplifica el número de entes gestores debe aspirar a una reducción del gasto; sin embargo, la realizada por el Real Decreto-Ley 36/1.978 se conforma con que en ningún momento haya aumento de gastos del sector público.

Una política restrictiva del gasto puede llevarse a cabo con las siguientes acciones:

- Abreviando al máximo el periodo transitorio de coexistencia entre los antiguos Organismos que se extinguen y los nuevos que se crean, porque la duplicidad de Órganos implica necesariamente un incremento en los gastos.
- No admisión de nuevo personal hasta que se haya adaptado a los tres Institutos el componente de las plantillas actuales.
- Acoplamiento, en la medida de lo posible, de los medios materiales e instrumentales de presente a las necesidades de futuro.

#### Décimoquinta. PERSONAL: DE LA PLURALIDAD A LA UNIDAD ESTATUTARIA

Dejando a un lado al personal de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional y del perteneciente al Instituto Nacional de Asistencia Social, por ser aplicable al mismo el Estatuto del Personal al servicio de los Organismos autónomos, aprobado por Decreto 2.043/1.971, de 23 de julio, plantea el personal de la Seguridad Social un doble problema: derechos adquiridos y pluralidad estatutaria.

El principio del respeto a los derechos adquiridos aparece circunscrito solamente a los derechos económicos y de Seguridad Social, tanto obligatoria como voluntaria (disposición adicional primera, cuatro, R.D.L. 36/1.978). Creemos, no obstante, debiera extenderse a los derechos inherentes al tiempo, modo y lugar del ejercicio de la función laboral, que por consue-

tituir una condición más beneficiosa se hallan incorporados al vínculo contractual, de acuerdo con las directrices jurisprudenciales del Tribunal Supremo y de la doctrina del Tribunal Central de Trabajo.

En cuanto a la simplificación de la pluralidad estatutaria se formulan las siguientes propuestas:

A). Personal del Área de la Salud

Son factibles dos soluciones:

a) Una norma estatutaria única para todo el personal al servicio de la Entidad Gestora Instituto Nacional de la Salud.

b) Un doble Estatuto para dicho personal: uno, para el exclusivamente sanitario, y otro, para el no sanitario.

En el supuesto de Estatuto único, éste integraría las siguientes normas estatutarias:

- Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, aprobado por el Decreto 3.160/1.966, de 23 de diciembre.

- Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, según Orden de 26 de abril de 1.973.

- Régimen de Personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, recogido en el Título VII de la Orden de 7 de julio de 1.972.

- Regulación jurídica del Personal de los Centros Especiales, contenida en diversas normas específicas.

- Estatuto de Personal no Sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, aprobado por Orden de 5 de julio de 1.971.

En el segundo de los supuestos, este último personal tendría un Estatuto propio, independiente de los cuatro restantes que formarían parte del Estatuto del Personal Sanitario.

B). Personal del Área de la Seguridad Social

Es posible una solución triple:

a) Estatuto de Personal del Instituto Nacional de la Seguridad Social, integrado por:

- El Estatuto de Personal del Instituto Nacional de Previsión (Orden



de 28 de abril de 1.978).

- El Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral (Orden de 30 de marzo de 1.977).

b) Estatuto de Personal de los Servicios Comunes, resultante de la fusión de cinco Estatutos:

- Estatuto de Personal del Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social (Orden de 16 de octubre de 1.978).

- Estatuto de Personal del Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo (Orden de 14 de abril de 1.971).

- Estatuto de Personal del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social (Orden de 31 de enero de 1.979).

- Estatuto de Personal del Servicio de Empleo y Acción Formativa (Ordenes de 30 de julio de 1.974 y 9 de abril de 1.976).

- Estatuto de Personal del Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo (Orden de 14 de junio de 1.977).

c) Estatuto de Personal del Área de la Seguridad Social, cuya regulación uniforme comprendería:

- El Estatuto de Personal del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

- El Estatuto de Personal de los Servicios Comunes.

- El Estatuto de Personal del Instituto Social de la Marina (Orden de 22 de abril de 1.971).

- El Estatuto del Personal de Delegaciones Locales, Casas del Mar, Centros Docentes y otros Centros Asistenciales del Instituto Social de la Marina (Orden de 30 de diciembre de 1.978).

### C) Personal del Área de los Servicios Sociales

El trabajo a realizar podría ser la aprobación del Estatuto de Personal del Instituto Nacional de Servicios Sociales, en el que se refundirían dos normas estatutarias:

- Estatuto de Personal del Servicio de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social, aprobado por una Orden de 5 de abril de 1.974.

- Estatuto de Personal del Servicio Social de Recuperación y Rehabili-

tación de Minúsválidos Físicos y Psíquicos, aprobado por otra Orden de la misma fecha.

D). Triple Estatuto

En una acción a corto plazo cabe pensar en un triple Estatuto:

- Estatuto de Personal del Área de la Salud.
- Estatuto de Personal del Área de la Seguridad Social.
- Estatuto de Personal del Área de los Servicios Sociales.

E). Estatuto Único

Creemos, sin embargo, que la aspiración y meta finales han de ser el Estatuto General del Personal al Servicio de la Administración de la Seguridad Social.\*

Décimosexta. SITUACION TRANSITORIA: URGENCIA DE SU RESOLUCION

Habiendo transcurrido ya más de tres años de demora en la plena implantación de la nueva estructura orgánica y funcional de la gestión institucional, es urgente resolver la situación transitoria de coexistencia de Entidades Gestoras y Servicios anteriores al Real Decreto Ley 36/1.978 y posteriores a dicha norma, así como la del personal al servicio de unas y de otros.

Décimoseptima y última. HUMANIZACION Y CRISTIANIZACION DE RELACIONES

Toda reforma está hecha por hombres y para hombres; de nada servirán las nuevas estructuras orgánicas y funcionales, aún construidas con la más depurada técnica jurídica y con arreglo a las corrientes políticas y sociales.

\* Hacia el "Estatuto Unico del Personal de la Seguridad Social" camina nuestra Administración acercando las condiciones legales de las relaciones de servicios de los distintos funcionarios mediante la aprobación de diversas normas unitarias; véanse, en este sentido, la Orden de 31 de marzo de 1.981, que suprime determinadas categorías en los Cuerpos y Escalas de Funcionarios de la Seguridad Social, y la Orden de 4 de julio del mismo año, reguladora del ingreso en diferentes Cuerpos de Funcionarios de la Seguridad Social.

les más avanzadas, si no se logra imprimir a su funcionamiento ese "algo" que constituye el contenido y la esencia del verbo humanizar: hacer algo humano, familiar y afable.

En otras palabras, la organización administrativa de la gestión de la Seguridad Social española no debe ser, exclusivamente, un problema técnico, jurídico, crematístico, social y político, sino esencialmente un quehacer humano que, con auténtico espíritu cristiano de solidaridad y amor al prójimo, posibilite el cumplimiento de la exhortación del Apóstol de las gentes: "Ayudaos mutuamente a llevar vuestras cargas".

### BIBLIOGRAFIA

Para la realización del presente trabajo se han consultado, con mayor o menor extensión e intensidad, las obras que se detallan a continuación, como asimismo aquellas otras que se citan en las notas correspondientes a los respectivos capítulos y que no figuran en la presente relación bibliográfica.

#### I. OBRAS DE CARACTER GENERAL

-----

1. ALDEANUEVA, Manuel: Seguridad Social. Principios elementales y legislación. Madrid, INP, 1.972.
2. ALMANSA PASTOR, José Manuel: Derecho de la Seguridad Social. Madrid, Editorial Tecnos. Dos volúmenes, 2ª edición, 1.977 y 1.979. Hay 3ª ed. 1.981.
3. ALONSO GARCIA, Manuel: Derecho del Trabajo. Barcelona, José Mª Bosch, Editor, dos tomos, 1.980.
4. ALONSO GARCIA, Manuel: Curso de Derecho del Trabajo. Barcelona, Editorial Ariel, 6ª ed., 1.980.
5. ALONSO OLEA, Manuel: Instituciones de Seguridad Social. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 7ª edición. 1.979.
6. ALONSO OLEA, Manuel: Derecho del Trabajo. Madrid, Universidad de Madrid - Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, 7ª ed., 1.981.
7. BEVERIDGE, William: Las bases de la Seguridad Social. México, Fondo de Cultura Económica, 1.944.
8. BONILLA MARIN, Gabriel: Teoría del Seguro Social. México, Unión Distribuidora de Ediciones, S. del R.L., 1.945.
9. BORRAJO DACRUZ, Efrén: Estudios Jurídicos de Previsión Social. Madrid, Aguilar, 1.962.
10. BORRAJO DACRUZ, Efrén: Introducción al Derecho Español del Trabajo. Madrid, Editorial Tecnos, dos volúmenes, 1.968-1.969.
11. CANNELLA, Giorgio: Corso di Diritto della Previdenza Sociale. Milano, Dott. A. Giuffrè, 3ª ed., 1.970.
12. CIRCULO DE EMPRESARIOS: Documento Base para el Estudio de un Modelo de Seguridad Social en España. Madrid, 1.979.

13. CREMADES SANZ-PASTOR, Bernardo: La Seguridad Social española, hoy. Madrid, Marcial Pons, 1.974.
14. CURIEL, Luis: Índice histórico de disposiciones sociales. Madrid, Escuela Social, 1.946.
15. DOUBLET, J. Jacques: Sécurité Sociale. Paris, Presses Universitaires de France, 5ª ed., 1.972.
16. DUPEYROUX, Jean Jacques: Sécurité Sociale. Paris, Dalloz, 2ª edición, 1.967.
17. DURAND, Paul: La politique contemporaine de Sécurité Sociale, Paris, Dalloz, 1.953.
18. ETALA, Juan José: Derecho de la Seguridad Social. Buenos Aires, Ediar, 1.966.
19. GALA VALLEJO, César: La Seguridad Social en España. Madrid, Ediciones y Publicaciones Populares, 2ª edición, 1.970.
20. GALLART FOLCH, Alejandro: Derecho Español del Trabajo. Barcelona, Editorial Labor, S.A., 1.936.
21. GARCIA OVIEDO, Carlos: Tratado Elemental de Derecho Social. Madrid, E.I.S.A., 4ª edición, 1.950.
22. GONZALEZ POSADA, Carlos: Los Seguros Sociales Obligatorios en España. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 3ª ed., s.f.
23. MARTI BUFILL, Carlos: Tratado comparado de Seguridad Social. Madrid, INP, 1.951.
24. MARTIN GRANIZO, León y GONZALEZ ROTHVOSS, Mariano: Derecho Social. Madrid, Editorial Reus, S.A., 3ª edición, 1.935.
25. MARTIN VALVERDE, Antonio y otros: Código de la Legislación de Seguridad Social. Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1.977.
26. MENENDEZ-PIDAL, Juan: Derecho Social Español. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, dos volúmenes, 1.952.
27. MINISTERIO DE TRABAJO: Libro Blanco de la Seguridad Social. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1.977.
28. MONTALVO CORREA, Jaime: Fundamentos de Derecho del Trabajo. Madrid,

Editorial Civitas, S.A., 1.975.

29. MONTOYA MELGAR, Alfredo: Derecho del Trabajo, Murcia: Publicaciones de la Escuela Social, tres tomos, 1.973-1.976.

30. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Introducción a la Seguridad Social, Ginebra, OIT., 1.970.

31. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: La Seguridad Social. Manual de Educación obrera, Ginebra, OIT., 3ª edición, 1.958.

32. PENDAS DIAZ, Benigno: Seguridad Social. Régimen General. Barcelona, Editorial Praxis, S.A., 1.981.

33. PENDAS DIAZ, Benigno: Seguridad Social. Regímenes Especiales. Barcelona, Editorial Praxis, S.A., 1.970.

34. PEREZ BOTIJA, Eugenio: Curso de Derecho del Trabajo. Madrid. Editorial Tecnos, S.A., quinta edición, 1.957.

35. PEREZ LEÑERO, José: Fundamentos de la Seguridad Social, Madrid, Aguilar, 1.956.

36. PEREZ LEÑERO, José: Instituciones del Derecho Español de Trabajo. Madrid, Espasa Calpe, S.A., 1.949.

37. PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio: Filosofía de la Seguridad Social. Madrid, INP., 1.952.

38. PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio: Sociología de la Seguridad Social. Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1.972.

39. PERSIANI, Mattia: El sistema jurídico de la Previsión Social. Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1.965.

40. RULL SABATER, Alberto: La Seguridad Social en España, Madrid, Europa América, dos volúmenes, 1.971.

41. SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION (PRESIDENCIA DEL GOBIERNO): Acción Protectora y Estructura Orgánica de la Seguridad Social. Madrid, Presidencia del Gobierno, 1.977.

42. TRUJILLO CABRERA, Angel: Manual Práctico de la Seguridad Social. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 4ª edición, 1.978.

43. UGELAY REPOLLES, Mariano: Previsión y Seguros Sociales. Madrid, Gráficas González, 1.955.

44. VENTURI, Augusto: I fondamenti scientifici della Sicurezza Sociale. Milano, Dott. A. Giuffrè, 1.954.

45. VILLA, Luis Enrique de la y DESDENTADO BONETE, Aurelio: Manual de Seguridad Social. Pamplona, Editorial Aranzadi, 1.977; 2ª ed., 1.979.

46. VILLA GIL, Luis Enrique de la y PALOMEQUE, Carlos: Introducción a la economía del trabajo. Madrid, Editorial Debate, vol. I, 1.978.

47. VILLA, Luis Enrique de la y PALOMEQUE LOPEZ, M. Carlos: Lecciones de Derecho del Trabajo. Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, 1.977.

## II. MONOGRAFIAS

- - - - -

1. AGUIRRE PRADO, Luis: Instituto Social de la Marina. Madrid, Publicaciones Españolas, 1.963.

2. AGRUPACION NACIONAL DE MUTUAS PATRONALES DE ACCIDENTES DE TRABAJO: El Mutualismo Patronal en España, Madrid, UNESPA, 1.981.

3. ALMANSA PASTOR, José Manuel: Principios de la Reforma de la Gestión de la Seguridad Social. Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón, Madrid, Editorial Tecnos, 1.980.

4. ALONSO GARCIA, Manuel: Régimen Administrativo y Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 4, 1.955.

5. ALONSO GARCIA, Manuel: La estabilización jurídica de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 1, 1.960.

6. ALONSO LIGERO, María de los Santos: Los Servicios Sociales y la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 6, 1.971.

7. ALONSO LIGERO, María de los Santos: Organización administrativa de la Seguridad Social en Bélgica: Estudio especial de la gestión paritaria. Revista de Seguridad Social, oct-dic, 1.979, número 4.

8. ALONSO OLEA, Manuel: La Política de la Seguridad Social. Boletín de Estudios Económicos de la Universidad Comercial de Deusto, enero-abril,

1.965, núm. 64.

9. ALONSO OLEA, Manuel: Sobre los principios cardinales del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 2ª edición, 1.964.

10. ALONSO OLEA, Manuel: Régimen Jurídico de la Seguridad Social. Revista de Administración Pública, número 19, 1.956.

11. ALONSO OLEA, Manuel: Las Bases de la Seguridad Social (Consideración de conjunto de la Ley de 28 de diciembre de 1.963), Revista de Política Social, número 61, 1.964.

12. ALONSO OLEA, Manuel: El paro forzoso y su aseguramiento. Revista de Política Social, número 129, 1.981.

13. ALONSO OLEA, Manuel: El sistema normativo del Estado y las Comunidades Autónomas. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1.980.

14. ALONSO OLEA, Manuel: Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1.981.

15. ALONSO OLEA, Manuel y SERRANO GUIRADO, Enrique: La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España y en el extranjero. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.957.

16. ALVARELLOS GALVE, Constantino: Ley Básica de Empleo. Texto y Comentarios. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1.981.

17. ALVAREZ DE MIRANDA, José María: Revisión de los actos de gestión de la Seguridad Social. Madrid, Cuestiones de Enjuiciamiento Laboral, 1.971.

18. ARIÑO ORTIZ, Gaspar: La Administración Institucional. (Bases de su régimen jurídico). Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 2ª ed., 1.974.

19. ARNALDOS JIMENEZ, Pedro: La unificación de los Seguros Sociales y el Seguro de Accidentes de Trabajo. Revista Española de Seguridad Social, número 10, 1.947.



20. AZNAR, Severino: Lo que es el Coto Social de Previsión. Madrid, 1.931.
21. AZNAR, Severino: El Instituto Nacional de Previsión. Recuerdos de tiempo viejo. Madrid, 1.946.
22. BAENA DEL ALCAZAR, Mariano: Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español. Madrid, Publicaciones de la Escuela de Administración Pública, 1.976.
23. BARRADA RODRIGUEZ, Alfonso: Los derechos de seguridad Social en la Constitución española de 1.978. Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.979, número 2.
24. BERJON, Belarmino: Ideas para reforma de la organización y gestión de los seguros voluntarios del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, INP, 1.961.
25. BERJON, Belarmino: La previsión social y voluntaria del Instituto Nacional de Previsión. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 2, 1.970.
26. BERJON, Belarmino: La institución mutualista. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 4, 1.973.
27. BIKKAL, Dionisio: Nuevos principios y métodos para la simplificación de la administración de los Seguros Sociales. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 1, 1.953.
28. BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: Planificación de la Seguridad Social Española. Barcelona, Ediciones Marte, 1.964.
29. BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: Antología del nacimiento de la Previsión Social española (1.908-1.910). Madrid, INP., 1.959.
30. BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: Los Organos de Gobierno de los Montepíos y Mutualidades Laborales. Cuadernos de Previsión Laboral, número 6, 1.953.
31. BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: El Mutualismo Laboral. Revista de Derecho del Trabajo, número 1, 1.954.
32. BLANCO RODRIGUEZ, Juan Eugenio: El Mutualismo Laboral en la doctrina

na española. Cuadernos de Previsión Laboral, número 7, 1.954.

33. BORRAJO DACRUZ, Efrén: Los principios de la Seguridad Social y sus realizaciones en el sistema español vigente. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 2, 1.970.

34. BORRAJO DACRUZ, Efrén: La técnica de la legislación delegada en la Seguridad Social (Introducción al estudio del Decreto núm. 907, de 21 de abril de 1.966). Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 3, 1.967.

35. BORRAJO DACRUZ, Efrén: Los Servicios Sociales. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 3, 1.972.

36. BORRAJO DACRUZ, Efrén: Organización administrativa del Régimen General de la Seguridad Social en Francia. Estudio especial de la participación de los interesados. Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, número 4.

37. CARRASCO BELINCHON, Julián: La organización y los entes gestores de la Seguridad Social (Análisis de algunos Principios y Técnicas). Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 4, 1.960.

38. CARRASCO BELINCHON, Julián: La planificación y los entes gestores de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 4, 1.963.

39. CARRASCO BELINCHON, Julián: La formación y el perfeccionamiento profesional del personal de los entes gestores de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 3, 1.965.

40. CARRASCO BELINCHON, Julián: Las relaciones públicas en los entes gestores de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de la Seguridad Social, número 5, 1.966.

41. CARRASCO BELINCHON, Julián: El mando intermedio en los entes gestores de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 2, 1.967.

42. CARRASCO BELINCHON, Julián: Iniciativas y reclamaciones del público ante los entes gestores de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana

de Seguridad Social, número 1, 1.968.

43. CARRASCO BELINCHON, Julián: La Dirección de Personal en los entes gestores de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 3, 1.970.

44. CARRASCO BELINCHON, Julián: El mando intermedio en los entes gestores de la Seguridad Social: Tipología de su actuación. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 3, 1.971.

45. CARRASCO BELINCHON, Julián: Dinámica directiva de los entes gestores de la Seguridad Social: Análisis de su dimensión ascendente. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 2, 1.972.

46. CARRASCO BELINCHON, Julián: Dinámica directiva de los entes gestores de la Seguridad Social: Análisis de su dimensión descendente. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 2, 1.973.

47. CARRASCO BELINCHON, Julián: Políticas de personal en los entes gestores de la Seguridad Social: Análisis de tres aspectos. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 3, 1.974.

48. CARRASCO BELINCHON, Julián: La Gestión de la Seguridad Social: Análisis de una meta directiva. Erradicación de los comportamientos burocrático y burótico. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 4, 1.975.

49. CARRASCO BELINCHON, Julián: El diseño de la distribución del poder en la estructura de los entes gestores de la Seguridad Social: Análisis de los modelos céntrico y rádico. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 2, 1.976.

50. CARRASCO BELINCHON, Julián: La capacitación profesional como demanda de la política de personal de los entes gestores de la Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 6, 1.976.

51. CASAS ALVAREZ, Francisco Javier: Organización administrativa de la Seguridad Social en los países de la Comunidad Europea. Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, (texto mecanografiado), 1.976.

52. CIMMINO, Salvatore: La organización administrativa en su contexto social. Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento.

de Funcionarios, 1.965.

53. CREUTZ, Helmut: La organización administrativa de la Seguridad Social en los grandes textos internacionales con especial referencia a la participación de los interesados. Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, número 4.

54. CUENCA, Juan Antonio de: Gestión de la Seguridad Social. Madrid, INP., 1.951.

55. DESOENTADO BONETE, Aurelio: Participación y burocracia en la gestión de la seguridad social. Cuadernos de Derecho del Trabajo, número 4, 1.978.

56. FAGOAGA, Miguel: El control de la gestión administrativa de la Seguridad Social. Revista de Política Social, número 123, 1.979.

57. FAGOAGA GUTIERREZ SOLANA, Miguel: La intervención de los asegurados en la Seguridad Social. Revista Española de Seguridad Social, septiembre, 1.949.

58. FERNANDEZ DE VELASCO, J. R.: Organos de gestión de los Seguros Sociales. Cuadernos de Política Social, número 6, 1.980.

59. FERNANDEZ PASTRANA, José María: La Administración de la Seguridad Social: Análisis de una reforma. Revista de Seguridad Social, julio-septiembre, 1.979, número 3.

60. GALA VALLEJO, César: Principios básicos para un plan de acción administrativa de la Seguridad Social. Cuadernos de Previsión Laboral, número 12, 1.958.

61. GALA VALLEJO, César: La Gestión de la Seguridad Social a la luz del Texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1.963. Cuadernos de Previsión Laboral, número 22, 1.966.

62. GALA VALLEJO, César: Gestión Institucional de la Seguridad Social. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1.980.

63. GALA VALLEJO, César: La Intervención de la Seguridad Social. Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.981, número 10.

64. BARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: La participación del administrado en las funciones administrativas. Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, número 4.

65. GARCIA NINET, José Ignacio: Las entidades gestoras de la previsión social italiana. Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, número 4.

66. GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio: Principios jurídicos de la organización administrativa. Madrid, 1.957.

67. GARRIDO FALLA, Fernando: Administración indirecta del Estado y descentralización funcional. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1.950.

68. GICH, J. M.: El Mutualismo en Cataluña. Anuario del INP., número 100.

69. GONZALEZ-SANCHO LOPEZ, Emilio: La Gestión de la protección por desempleo: el Instituto Nacional de Empleo (INEM). Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.981, número 12.

70. GONZALO GONZALEZ, Bernardo y FERPERAS ALONSO, Fidel: La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social española. Revista de la Seguridad Social, enero-marzo, 1.980, número 5.

71. GONZALO GONZALEZ, Bernardo, y GONZALEZ-SANCHO LOPEZ, Emilio: El Convenio núm. 102 (Norma mínima) de la OIT y la Seguridad Social española. Revista de Seguridad Social, abril-junio, 1.979, número 2.

72. HERRERO NIETO, Bernardino: Principio de autoadministración en los Seguros Sociales alemanes. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 1, 1.953.

73. JIMENEZ VICENTE, Inocencio: El Instituto Nacional de Previsión. Notas sobre su desarrollo. Madrid, INP., 1.930.

74. JORDANA DE POZAS, Luis: El Instituto Nacional de Previsión: su obra, orientaciones presentes de los Seguros sociales. Madrid, INP, 1.925.

75. JORDANA DE POZAS, Luis: El principio de unidad y los Seguros Sociales. Revista de Trabajo, agosto, 1.941.

76. LARAÑA Y LEGUINA, M.: Estudio histórico y análisis crítico del ori

gen, aparición, implantación y desenvolvimiento de los Seguros Sociales en nuestro Derecho. Madrid, "Moneda y Timbre", números 15 y 18, 1.945 y 1.946.

77. LARAÑA PALACIO, Manuel y SELMA CARO, Manuel: Mutualidades y Montepíos Laborales. Barcelona, Baldo, 2ª ed., 1.951.

78. LEAL RAMOS, L.: La unificación de los Seguros Sociales y el Seguro total: Dos etapas. Revista Española de Seguridad Social, octubre, 1.947.

79. LOPEZ GANDIA, Juan: El servicio sanitario nacional italiano: Estructura, competencias, contenido, participación y financiación. Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, número 4.

80. LOPEZ-MONIS DE CAVO, Carlos: La protección por desempleo en el sistema español de la Seguridad Social. Madrid, Colección Forum Universidad Empresa, 1.978.

81. LOPEZ-MONIS DE CAVO, Carlos: La organización de la Seguridad Social en el Reino Unido, con especial referencia a la participación de los interesados. Revista de Seguridad Social, enero-marzo, 1.980, número 5.

82. LOPEZ-MONIS DE CAVO, Carlos: La organización de la asistencia sanitaria en el Reino Unido; El Servicio Nacional de la Salud. Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.980, número 8.

83. MEILAN GIL, José Luis: El Mutualismo Laboral. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1.963.

84. MONTOYA MELGAR, Alfredo: La fragmentación de la Seguridad Social y sus razones. Revista de Política Social, número 98, 1.973.

85. MONTOYA MELGAR, Alfredo: El Derecho Internacional de la Seguridad Social. Revista de Política Social, número 61, 1.964.

86. MONTOYA MELGAR, Alfredo: La Seguridad Social de los Emigrantes. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 6, 1.966.

87. MUT REMOLA, Enrique: Evolución de la Seguridad Social en España. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 5, 1.972.

88. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Técnicas administrativas del Seguro Social. Ginebra, OIT., 1.955.

89. OTTAVIANO: Considerazioni sugli enti pubblici strumentali. Padua, Oedem,

1.959.

90. PALOMEQUE, M. Carlos: Derecho del trabajo e ideología. Madrid, Akal Editor, 1.980.

91. PALOMEQUE LOPEZ, Carlos: Los derechos a la Seguridad Social y a la Salud en la Constitución. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1.980.

92. PASCUAL GIL, Rafael: Las técnicas modernas de organización y gestión de la Seguridad Social. Revista de Política Social, número 76, 1.987.

93. PAYET, Maurice: La integración del trabajador en la Empresa. Barcelona, Ariel, 1.961.

94. PENDAS DIAZ, Benigno: Problemas del personal de la Sanidad y Seguridad Social ante la Reforma de la Gestión. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, (texto mecanografiado), 1.978.

95. PENDAS DIAZ, Benigno: El régimen jurídico del personal al servicio de las entidades gestoras, servicios, intervención general e instituciones sanitarias de la Seguridad Social. Lecciones de Derecho del Trabajo en homenaje a los profesores Bayón Chacón y del Peso y Calvo, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho Sección de Publicaciones, 1.980.

96. PENDAS GARCIA, Benigno: El Derecho de la Seguridad Social en la Segunda República Española. Madrid, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social (texto mecanografiado), 1.981.

97. PEREDA MATEOS, Alberto de: Los Servicios Comunes de la Seguridad Social. Madrid, INP., 1.972.

98. PEREZ BOTIJA, Eugenio: Administración de los Seguros Sociales. Madrid, Boletín de Información del INP., número 11, 1.942.

99. PEREZ BOTIJA, Eugenio: Terminología de Seguridad Social. Madrid, O.I.S.S., 1.952.

100. PEREZ BOTIJA, Eugenio: ¿Socialización de la Seguridad Social? Cuadernos de Política Social, número 14, 1.952.

101. PEREZ BOTIJA, Eugenio: La Seguridad Social como servicio público. Madrid, INP., 1.954.

102. PÉREZ LEÑERO, José: Gestión de la Seguridad Social. Cuadernos de Previsión Laboral, número 14, 1.959.
103. PEREZ-PAYA Y SOLER, José Luis: Tendencias y directrices de la Gestión de la Seguridad Social según la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1.963. Revista de Política Social, número 61, 1.964.
104. PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio: Democracia y Seguridad Social. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 6, 1.976.
105. PESO CALVO, Carlos del: De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social. Apuntes históricos comentados. Madrid, 1.967.
106. PETERSEN, Henrik: La organización administrativa de la Seguridad Social en la Comunidad. Un estudio especial de la participación de las partes sociales. El caso danés. Revista de Seguridad Social, enero-marzo, 1.980, número 5.
107. PRIETO ESCUDERO, Germán: Organismos Gestores de la Seguridad Social. Revista de Política Social, número 96, 1.972.
108. PRIETO ESCUDERO, Germán: El Instituto Nacional de Previsión. Laboratorio de Investigación Sociológica. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 3, 1.974.
109. RAYON SUAREZ, Enrique: Gestión y control de la Seguridad Social en Holanda. La participación de los interesados. Revista de Seguridad Social, oct-dic., 1.979, número 4.
110. REBOLLO ALVAREZ-AMANDI, Agustín y otros: Introducción al estudio de la Política de Personal de la Seguridad Social. Revista de Seguridad Social, número 1, 1.979.
111. REDECILLAS LOPEZ DE SABANDO, Antonio: La Caja de Compensación; de Entidad Gestora a Servicio Común. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 2, 1.976.
112. RODRIGUEZ PIÑERO, Miguel: El Estado y la Seguridad Social. (Notas a la Base preliminar de la Ley de Bases de la Seguridad Social). Revista de Política Social, número 61, 1.964.
113. RUMEU DE ARMAS, Antonio: Historia de la Previsión Social en España.



Social, enero-marzo, 1.980, número 5.

III. BIBLIOGRAFIA DE BIBLIOGRAFIAS.  
-----

1. ALONSO OLEA, Manuel: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, un ensayo bibliográfico. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, número 1, 1.968.

2. GUTIERREZ ALAMILLO, Fernando: Fuentes para el estudio de la Seguridad Social. Madrid, INP., 1.975.

3. HERNANDEZ MARTIN, Darío: Bibliografía española de Seguridad Social. (Sistematizada de acuerdo con la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1.963). Revista de Trabajo, número 3, 1.963.

4. VILLA GIL, Luis Enrique de la y NEBOT LOZANO, Lidón: Bibliografía española sobre Seguridad Social. Posterior a la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1.963. Documentación Administrativa, número 151, 1.973.

INDICE SISTEMATICO

<u>SUMARIO</u>	<u>PAGINA</u>
<u>INTRODUCCION</u>	3
<u>I. CONSIDERACIONES PREVIAS</u> -----	3
1. <u>ORGANIZACION ADMINISTRATIVA</u>	3
1.1. <u>El órgano y sus funciones</u>	3
2. <u>GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA</u>	4
2.1. <u>Doble acepción del vocablo gestión</u>	5
2.2. <u>Seguridad Social</u>	5
2.2.1. <u>La expresión</u>	6
2.2.2. <u>El concepto</u>	7
2.2.2.1. <u>Concepción estricta</u>	7
2.2.2.2. <u>Concepto amplio</u>	8
2.3. <u>Principio de organización plural</u>	9
3. <u>ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ES-</u> <u>PAÑOLA.</u>	10
3.1. <u>Delimitación del tema</u>	10
3.2. <u>Resumen de la tesis</u>	11
<u>CAPITULO PRIMERO. LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PROBLEMAS</u>	14
<u>I. ESTATISMO O PRIVATISMO</u> -----	17

## II

	<u>PAGINA</u>
1. <u>GESTION PRIVADA</u>	18
1.1. <u>Mutualidades</u>	19
1.2. <u>Sindicatos</u>	19
1.3. <u>Consejos de Administración elegidos por los interesados</u>	24
1.4. <u>Compañías de Seguros</u>	24
2. <u>GESTION PUBLICA</u>	25
2.1. <u>Gestión directa por el Estado</u>	26
2.2. <u>Entes públicos de previsión</u>	27
2.2.1. <u>Gestión por instituciones públicas</u>	28
2.2.2. <u>Gestión por corporaciones públicas</u>	29
2.2.3. <u>Gestión a cargo del Estado y de otras personas públicas</u>	29
2.2.4. <u>Gestión conjunta por instituciones y corporaciones públicas</u>	30
3. <u>GESTION MIXTA</u>	30
3.1. <u>Coexistencia de entes públicos y privados</u>	31
II. <u>UNIDAD O PLURALIDAD</u>	32
1. <u>PLURALIDAD DE ENTES GESTORES</u>	32
1.1. <u>Regla general de las primeras leyes de Seguridad Social</u>	32
1.2. <u>Explicación histórica</u>	34
1.3. <u>Justificación práctica</u>	35
1.4. <u>Razones en apoyo del pluralismo</u>	36
1.5. <u>Desventajas e inconvenientes de la gestión plural</u>	37
1.6. <u>Consegración legislative</u>	37

### III

	<u>PAGINA</u>
1.6.1. Alemania	38
1.6.2. Bélgica	39
1.6.3. Dinamarca	39
1.6.4. Francia	40
1.6.5. Holanda	41
1.6.6. Italia	41
1.6.7. Luxemburgo	42
1.7. <u>El pluralismo español</u>	42
2. <u>EL PRINCIPIO DE UNIDAD</u>	43
2.1. <u>Unificación de los Seguros Sociales</u>	43
2.2. <u>Unificación de los Entes Gestores</u>	45
2.2.1. Doctrina	47
2.2.2. Organismos internacionales	48
2.2.3. Legislación	49
2.2.4. Proyecto de Código de Seguridad Social de Lovaina	51
2.3. <u>La "tendencia a la unidad" en España</u>	52
3. <u>EQUILIBRIO ENTRE UNIDAD Y PLURALISMO</u>	53
III. <u>ADMINISTRACION DEMOCRATICA O BUROCRATICA</u>	53
-----	
1. <u>DEMOCRACIA SOCIAL: EL PRINCIPIO DE PARTICIPACION DE LOS INTERESADOS</u>	
<u>EN LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	54
1.1. <u>Formas o modalidades</u>	54
1.1.1. Autogestión	55
1.1.2. Cogestión	56

PAGINA

1.2. <u>La doctrina y el principio de participación</u>	56
1.3. <u>Las instituciones de participación en opinión de los Organismos Internacionales</u>	59
1.4. <u>Razones a favor y en contra de la participación en la gestión</u>	62
1.5. <u>Derecho comparado</u>	65
1.5.1. Sistema alemán	65
1.5.2. Sistema belga	67
1.5.3. Sistema francés	68
1.5.4. Sistema holandés	69
1.5.5. Sistema italiano	70
1.5.6. Sistema Luxemburgués	71
1.5.7. Sistema mejicano	71
1.6. <u>Institucionalización y constitucionalización en el Derecho español del principio de participación de los interesados en la gestión</u>	72
1.6.1. Institucionalización	72
1.6.2. Constitucionalización	76
2. <u>INSTRUMENTOS BUROCRATICOS DE LA GESTION</u>	76
2.1. <u>Importancia de los profesionales de la gestión</u>	76
2.2. <u>El régimen jurídico del personal de los Entes Gestores</u>	78
2.2.1. Estatuto análogo al de la función pública	78
2.2.2. Contrato de trabajo	79
2.2.3. Régimen dual o mixto	80
2.2.4. Relación de Derecho Público no funcionarial	82

PAGINA

2.2.5. Carácter estatutario

82

2.3. Orientaciones para una Política de Personal en los Entes Gestores de la Seguridad Social

82

CAPITULO SEGUNDO. BOSQUEJO HISTORICO-LEGISLATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ENESPAÑA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS INSTITUCIONES DEGESTION

98

I. ANTECEDENTES MEDIATOS O REMOTOS

99

1. COFRADIAS Y GREMIOS MEDIEVALES

99

1.1. Organización interna y Autoridades de la Cofradía

99

2. HERMANDADES DE SOCORRO Y MONTEPIOS

100

2.1. Organización administrativa de las Hermandades

101

2.2. El Montepío y su estructura interna

102

3. LEYES DE INDIAS

103

3.1. Disposiciones generales sobre Previsión Social

103

3.2. Cajas de Comunidad

104

II. ANTECEDENTES INMEDIATOS O PROXIMOS

106

1. PRIMERA ETAPA O PERIODO DE PREPARACION: 1.883-1.918

106

1.1. La Comisión de 1.883

107

1.2. Comisión de Reformas Sociales

107

1.3. Ley de Accidentes de Trabajo de 1.900

108

1.4. Instituto de Reformas Sociales

108

# VI

	<u>PAGINA</u>
1.5. <u>Conferencia sobre Previsión Popular de 1.904</u>	109
1.6. <u>Instituto Nacional de Previsión</u>	109
1.7. <u>El Real Decreto de 5 de marzo de 1.910 sobre seguros populares y su preocupación por la unificación de los Seguros Sociales</u>	113
1.8. <u>Mutualidades y Cotos Escolares</u>	114
1.9. <u>Conferencia de Seguros Sociales de 1.917</u>	115
2. <u>SEGUNDA ETAPA O PERIODO DE INICIACION: 1.919-1.936</u>	115
2.1. <u>Retiro Obrero Obligatorio</u>	115
2.2. <u>Mutualidad Escolar obligatoria</u>	117
2.3. <u>Caja Central de Crédito Marítimo</u>	117
2.4. <u>Seguro obligatorio de accidentes en el mar</u>	117
2.5. <u>Plan de Seguros Sociales</u>	118
2.6. <u>Ministerio de Trabajo</u>	119
2.7. <u>Ley de Accidentes de Trabajo de 1.922</u>	119
2.8. <u>Conferencia de Barcelona de 1.922</u>	120
2.9. <u>Régimen transitorio de subsidio de maternidad</u>	120
2.10. <u>Subsidios y bonificaciones a familias numerosas</u>	120
2.11. <u>Código de Trabajo</u>	120
2.12. <u>Mutualidad de la Previsión</u>	121
2.13. <u>Seguro de amortización de préstamos</u>	121
2.14. <u>Seguro de Maternidad</u>	121
2.15. <u>Seguro obligatorio de accidentes de los pescadores "a la parte"</u>	122

## VII

	<u>PAGINA</u>
2.16. <u>Instituto Social de la Marina: Denominación y Dependencia</u>	123
2.17. <u>Previsión Médica Nacional</u>	123
2.18. <u>Bases para la previsión social contra el paro forzoso</u>	123
2.19. <u>Bases de accidentes del trabajo en la Agricultura</u>	124
2.20. <u>Reglamento sobre las Mutualidades de Accidentes de Mar y Acci-</u> <u>dentes del Trabajo</u>	124
2.21. <u>Constitución de 1.931</u>	125
2.22. <u>Nuevo proyecto de unificación de los Seguros Sociales</u>	125
2.23. <u>Reglamentación del Instituto Social de la Marina</u>	126
2.24. <u>Bases, Texto Refundido y Reglamento de Accidentes del Trabajo</u> <u>en la Industria.</u>	126
2.25. <u>Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana</u>	127
2.26. <u>Montepío Marítimo Nacional</u>	128
2.27. <u>Ley General de Mutualidades de Cataluña</u>	128
2.28. <u>Ley de Bases de Enfermedades Profesionales</u>	129
3. <u>TERCERA ETAPA O PERIODO DE DESARROLLO Y EXPANSION: 1.938-1.963</u>	129
3.1. <u>Creación de nuevos Seguros Sociales</u>	130
3.1.1. Subsidios Familiares	130
3.1.2. Plus Familiar	131
3.1.3. Seguro de Enfermedad	131
3.1.4. Seguro de Vejez e Invalidez	132
3.1.5. Seguro de Desempleo	133
3.1.6. Seguro de Enfermedades Profesionales	135



# VIII

	<u>PAGINA</u>
3.2. <u>Unificación de la dualidad accidentes de trabajo en la agricultura y en la industria</u>	136
3.3. <u>Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo</u>	137
3.4. <u>Protección a la familia</u>	138
3.5. <u>Propósitos unificadores</u>	139
3.5.1. Plan Nacional de Seguridad Social de 1.957	140
3.6. <u>Instituto Nacional de Previsión</u>	141
3.7. <u>Instituto Social de la Marina y otros Organismos e Instituciones en él integrados</u>	142
3.7.1. Instituto Social de la Marina	142
3.7.2. Mutualidad de Accidentes del Mar y de Trabajo	144
3.7.3. Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura	144
3.7.4. Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo	144
3.7.5. Montepío Marítimo Nacional	144
3.8. <u>Renacimiento del Mutualismo</u>	144
3.8.1. Montepíos y Mutualidades libres	144
3.8.2. Mutualidades Laborales	145
3.8.3. Mutualidades de Funcionarios públicos civiles	149
3.8.4. Asociaciones Mutuas Benéficas Militares	150
3.8.5. Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local	150
3.8.6. Mutualidades o Mutuas Patronales de Accidentes del trabajo	151

IX

	<u>PAGINA</u>
3.8.7. Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión	152
3.8.8. Otras Mutualidades y Montepíos	152
3.9. <u>Leyes Fundamentales</u>	153
3.10. <u>Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo</u>	153
3.11. <u>Aportaciones del Estado a la Seguridad Social.</u>	153
3.12. <u>Regímenes Especiales</u>	153
3.12.1. Trabajadores del campo	154
3.12.2. Previsión social de los pescadores	155
3.12.3. Trabajadores por cuenta propia o autónomos	155
3.12.4. Funcionarios públicos	156
3.12.5. Personal al servicio de los Organismos del Movimiento	156
3.12.6. Socios trabajadores de Cooperativas	157
3.12.7. Servicio Doméstico	157
3.12.8. Seguro Escolar	158
3.12.9. Representantes de Comercio	158
3.12.10. Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Astu-	
riana	159
3.13. <u>Sistemas Especiales</u>	159
3.14. <u>Personal no funcionario al servicio del Estado, Corporaciones Lo-</u>	
<u>cales y sus respectivos Organismos Autónomos</u>	162
4. <u>CUARTA ETAPA O PERIODO DE SISTEMATIZACIÓN: 1.963-1.978</u>	162
4.1. <u>Normas básicas</u>	165
4.1.1. Texto Articulado I de la Ley de Bases de la Seguridad So-	
cial	165

X

	<u>PAGINA</u>
4.1.2. Texto Articulado II de la Ley de Bases de la Seguridad Social	165
4.1.3. Modificación de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1.966, en materia de ordenación de los Servicios Sanitarios	165
4.1.4. Ley 24/1.972, de 21 de junio, sobre financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social	166
4.1.5. Texto Articulado II de la Ley 24/1.972, de 21 de junio	166
4.1.6. Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social	166
4.1.7. Recaudación e Inspección en la Seguridad Social	166
4.2. <u>Normas reglamentarias de aplicación y desarrollo del Régimen General</u>	167
4.2.1. Campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación	167
4.2.2. Campo de aplicación	167
4.2.3. Situaciones asimiladas a la de alta	167
4.2.4. Cotización	167
4.2.5. Recaudación	168
4.2.6. Prestaciones económicas	168
4.2.7. Asistencia Sanitaria	168
4.2.8. Incapacidad laboral transitoria	169
4.2.9. Invalidez	169
4.2.10. Jubilación	169

	<u>PAGINA</u>
4.2.11. Muerte y Supervivencia	169
4.2.12. Protección a la familia	169
4.2.13. Desempleo	170
4.2.14. Asistencia Social	170
4.2.15. Créditos Laborales	170
4.2.16. Mejoras voluntarias	170
4.2.17. Faltas y Sanciones	170
4.3. <u>Disposiciones sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales</u>	171
4.3.1. Normas comunes a unos y otras	171
4.3.2. Accidentes de Trabajo	171
4.3.3. Enfermedades Profesionales	172
4.4. <u>Régimen económico-financiero</u>	172
4.5. <u>Entidades Gestoras del Régimen General</u>	172
4.5.1. Instituto Nacional de Previsión	173
4.5.2. Mutualidades Laborales	174
4.5.3. Organos Colegiados de las Entidades Gestoras	178
4.6. <u>Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social</u>	179
4.7. <u>Régimenes Especiales de la Seguridad Social</u>	180
4.7.1. Régimen Especial Agrario	180
4.7.2. Régimen Especial de los Trabajadores del Mar	182
4.7.2.1. Normas reguladoras	182
4.7.2.2. Crédito Social Pesquero	182

## XII

	<u>PAGINA</u>
4.7.2.3. Mutualidad Nacional de Previsión Social de los	
Pescadores de Bajura	182
4.7.2.4. Montepío Marítimo Nacional	182
4.7.2.5. Instituto Social de la Marina	182
4.7.2.6. Estatuto de Personal	183
4.7.2.7. Cofradías de Pescadores	183
4.7.3. Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos	184
4.7.4. Régimen Especial de los Empleados del Hogar	184
4.7.5. Régimen Especial de los Estudiantes	185
4.7.6. Régimen Especial de los Representantes de Comercio	185
4.7.7. Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios	185
4.7.8. Régimen Especial de la Minería del Carbón	187
4.7.9. Régimen Especial de los Artistas	187
4.7.10. Régimen Especial de los Escritores de Libros	188
4.7.11. Régimen Especial de los Toreros	188
<b>4.8. <u>Seguridad Social de los Funcionarios Públicos</u></b>	<b>189</b>
4.8.1. Régimen Especial de los Funcionarios Civiles del Estado	189
4.8.2. Régimen Especial de la Seguridad Social del Personal al	
servicio de la Administración de Justicia	189
4.8.3. Régimen Especial de las Fuerzas Armadas	190
4.8.4. Funcionarios de Empleo	190
4.8.5. Personal contratado para colaboración temporal	191
4.8.6. Previsión de los funcionarios de la Administración Lo	
cal	191

### XIII

	<u>PAGINA</u>
<b>4.9. <u>Supuestos Regímenes Especiales de la Seguridad Social</u></b>	191
4.9.1. Personal al servicio de la extinta Organización Sindical	191
4.9.2. Funcionarios de Entidades Estatales Autónomas	192
4.9.3. Socios Trabajadores de Cooperativas de Producción	192
4.9.4. Personal civil no funcionario dependiente de Estableci	
mientos militares	192
4.9.4.1. Mutuality Laboral del Ejército	192
4.9.4.2. Mutuality Laboral del Aire	193
4.9.4.3. Mutuality Laboral de la Defensa Nacional	193
<b>4.10. <u>Sistemas Especiales</u></b>	193
4.10.1. Sistema Especial de la Resina	193
4.10.2. Sistema Especial de Conservas Vegetales	194
4.10.3. Sistema Especial de frutas y hortalizas	194
4.10.4. Sistema Especial para las tareas de manipulado y empa	
quetado de tomate fresco	194
4.10.5. Sistema Especial para los servicios extraordinarios	
de la industria de Hostelería	194
4.10.6. Sistema Especial para las Empresas de exhibición cine	
matográfica	195
4.10.7. Estibadores portuarios	195
<b>4.11. <u>Normas comunes y de coordinación del Sistema de la Seguridad</u></b>	
<u>Social</u>	195
4.11.1. Cómputo recíproco de cotizaciones	195

# XIV

	<u>PAGINA</u>
4.11.2. Revalorización de pensiones	195
4.11.3. Premios de natalidad	195
4.11.4. Familias numerosas	195
4.11.5. Presupuestos, Cuentas y Balances	195
4.11.6. Inversiones	195
4.11.7. Plan General de Contabilidad	197
4.11.8. Intervención General de la Seguridad Social	197
4.11.9. Sanciones y Liquidaciones	197
<u>4.12. Servicios Sociales de la Seguridad Social</u>	198
4.12.1. Servicio Social de la Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social	198
4.12.2. Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos	198
4.12.3. Servicio de Empleo y Acción Formativa	198
4.12.4. Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo	199
4.12.5. Servicio Social de Medicina Preventiva	199
4.12.6. Servicio de Universidades Laborales	199
<u>4.13. Servicios Comunes de la Seguridad Social</u>	199
4.13.1. Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo	199
4.13.2. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	200
4.13.3. Fondo de Pensiones	200
4.13.4. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral	200

	<u>PAGINA</u>
4.13.5. Comisiones Técnicas Calificadoras	200
4.13.6. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social	200
4.13.7. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo	201
4.13.8. Tesorería General de la Seguridad Social	201
4.14. <u>Colaboración en la Gestión</u>	201
4.14.1. Empresas	201
4.14.2. Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo	201
4.15. <u>Regímenes de Previsión voluntaria</u>	202
4.16. <u>Montepíos y Mutualidades Libres</u>	202
4.16.1. Entidades de Previsión Social que actúan como sustituto	
rias de las correspondientes entidades gestoras	202
4.17. <u>Amnistía en materia de Seguridad Social</u>	203
4.18. <u>Ministerio de Trabajo</u>	203
4.19. <u>Ministerio de Sanidad y Seguridad Social</u>	203
4.19.1. Creación	203
4.19.2. Estructura y funciones	203
4.19.3. Inspección de Trabajo en la Seguridad Social	204
4.19.4. Organización periférica	204
5. <u>QUINTA ETAPA O PERIODO DE REFORMA: DESDE NOVIEMBRE DE 1.978 HASTA EL</u>	
<u>30 DE JUNIO DE 1.981</u>	204
5.1. <u>Constitución de 1.978</u>	205
5.2. <u>Administración Central</u>	205
5.2.1. Reorganización del Ministerio de Sanidad y Seguridad So	
cial	205



PAGINA

5.2.2. Supresión de los Ministerios de Trabajo y de Sanidad y Seguridad Social e integración en un único Departamento Ministerial	207
5.3. <u>Administración periférica</u>	208
5.4. <u>Administración autonómica y preautonómica</u>	209
5.4.1. Administración autonómica	209
5.4.2. Administración preautonómica	209
5.5. <u>Administración institucional</u>	210
5.5.1. Participación de los Sindicatos, Empresarios y Adminis- tración Pública en el funcionamiento de la Seguridad So- cial, la Salud y el Empleo	210
5.5.2. Instituto Nacional de la Seguridad Social	210
5.5.3. Instituto Nacional de la Salud	210
5.5.4. Instituto Nacional de Servicios Sociales	211
5.5.5. Reglamento de Régimen y Funcionamiento de los tres Ing- titutos	212
5.5.6. Administración Institucional de la Sanidad Nacional	212
5.5.7. Instituto Nacional de Asistencia Social	212
5.5.8. Instituto Nacional de Empleo	213
5.5.9. Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo	213
5.5.10. Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas	214
5.5.11. Instituto Español de Emigración	215
5.5.12. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y	

XVII

PAGINA

Seguridad Social	215
5.5.13. Registro de Entidades autorizadas para colaborar en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	215
5.6. <u>Entidades Gestoras</u>	215
5.6.1. Funcionamiento transitorio de los órganos de dirección y gestión de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social	216
5.6.2. Instituto Social de la Marina	216
5.7. <u>Servicios Comunes</u>	216
5.7.1. Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social	216
5.7.2. Gerencia de Informática de la Seguridad Social	216
5.7.3. Tesorería General de la Seguridad Social	217
5.7.4. Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo	217
5.7.5. Comisiones Técnicas Calificadoras	218
5.8. <u>Servicios Sociales</u>	218
5.8.1. Servicio Social de Medicina Preventiva	218
5.8.2. Centros de Tercera Edad	219
5.9. <u>Colaboración en la Gestión</u>	219
5.9.1. Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo	219
5.9.2. Empresas	219
5.10. <u>Inspección y Recaudación</u>	220
5.11. <u>Intervención General</u>	220

# XVIII

	<u>PAGINA</u>
<b>5.12. <u>Presupuestos, Cuentas y Balances</u></b>	221
<b>5.13. <u>Régimen Jurídico del Personal al servicio de la Seguridad Social</u></b>	221
<b>5.14. <u>Régimen General de la Seguridad Social</u></b>	222
5.14.1. Equiparación de trabajadores extranjeros a los españoles	222
5.14.2. Ampliación del campo de aplicación	222
5.14.3. Cotización	223
5.14.4. Amnistía en materia de Seguridad Social	224
5.14.5. Pago aplazado	224
5.14.6. Forma de pago de las pensiones	224
5.14.7. Revalorización y mejora de pensiones	224
5.14.8. Situación de Convenio Especial	225
5.14.9. Asistencia Sanitaria	225
5.14.10. Prestaciones farmacéuticas	225
5.14.11. Incapacidad laboral transitoria	226
5.14.12. Familias numerosas	226
5.14.13. Protección por Desempleo	226
<b>5.15. <u>Sistemas Especiales</u></b>	227
5.15.1. Conservas vegetales	227
5.15.2. Resina	227
5.15.3. Frutas y hortalizas	227
5.15.4. Trabajadores fijos discontinuos que presten sus servi	

XIX

PAGINA

cios en las Empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas, salas de fiesta y otros locales de espectáculos análogos	228
5.15.5. Enfermos de San Lázaro	228
5.16. <u>Regímenes Especiales de la Seguridad Social</u>	228
5.16.1. Régimen Especial Agrario	228
5.16.2. Trabajadores del Mar	229
5.16.3. Trabajadores autónomos	229
5.16.4. Representantes de Comercio	230
5.16.5. Trabajadores Ferroviarios	230
5.16.6. Minería del Carbón	230
5.16.7. Toreros	231
5.16.8. Socios trabajadores de Cooperativas de Producción	232
5.16.9. Jugadores profesionales de fútbol	232
5.16.10. Funcionarios Civiles del Estado	233
5.16.11. Personal al servicio de la Administración de Justicia	233
5.16.12. Funcionarios y obreros de plantilla de las Corpora ciones Locales	234
5.16.13. Fuerzas Armadas	235
6. <u>CARACTERISTICAS DE LA GESTION EN CADA UNO DE LOS PERIODOS O ETAPAS</u>	235

CAPITULO TERCERO. REGIMEN JURIDICO DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS DE

NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL

250

XX

	<u>PAGINA</u>
<u>SECCION 1ª. ORDENAMIENTO JURIDICO ANTERIOR A LA VIGENCIA DEL REAL</u>	
<u>DECRETO-LEY 36/1.978, DE 16 DE NOVIEMBRE</u>	251
<u>I. NORMAS COMUNES A LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	251
-----	
1. <u>ENUMERACION</u>	251
2. <u>NOTAS O CARACTERISTICAS</u>	251
3. <u>PRINCIPIOS INFORMANTES</u>	252
<u>II. ENTIDADES GESTORAS DEL REGIMEN GENERAL</u>	253
-----	
1. <u>INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION</u>	253
1.1. <u>Creación</u>	253
1.2. <u>Definición</u>	253
1.3. <u>Normativa reguladora</u>	254
1.4. <u>Triple misión</u>	255
1.5. <u>Naturaleza jurídica</u>	255
1.6. <u>Estructura orgánica</u>	257
1.6.1. Esfera central	257
1.6.1.1. Consejo de Administración	257
1.6.1.2. Comisión Permanente	258
1.6.1.3. Delegación General	259
1.6.2. Esfera provincial	259
1.6.2.1. Consejo Provincial	259
1.6.2.2. Comisión Permanente	260
1.6.2.3. Delegación Provincial	260

PAGINA

## 1.6.2.4. Organos colegiados de Gobierno del INP en las

plazas de Ceuta y Melilla

261

1.7. Competencia

261

2. MUTUALIDADES LABORALES

262

2.1. Nacimiento y evolución legislativa

262

2.2. Delimitación conceptual

263

2.2.1. Mutualismo Laboral

263

2.2.2. Mutualidades Laborales

264

2.2.3. Servicio del Mutualismo Laboral

265

2.3. Naturaleza jurídica

265

2.4. Estatuto Orgánico del Mutualismo Laboral

267

2.5. Organos de Gobierno de las Mutualidades Laborales

268

2.5.1. Organos Colegiados

268

2.5.2. Organos unipersonales

269

2.6. Competencia

269

3. FEDERACIONES DE MUTUALIDADES LABORALES

270

4. INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION

270

III. ENTIDADES GESTORAS DE LOS REGIMENES ESPECIALES

270

1. ADSCRITAS AL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION

270

1.1. Régimen Especial Agrario: Mutualidad Nacional Agraria de la Seguridad Social

270

1.2. Régimen Especial de los Empleados de Hogar: Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar

272

	<u>PAGINA</u>
1.3. <u>Régimen Especial de los Estudiantes: Mutualidad del Seguro Escolar</u>	273
2. <u>ADSCRITAS AL SERVICIO DEL MUTUALISMO LABORAL</u>	275
2.1. <u>Régimen Especial de la Minería del Carbón: Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón</u>	275
2.2. <u>Régimen Especial de los Trabajadores Ferroviarios: Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones</u>	275
2.3. <u>Régimen Especial de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos: Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos</u>	276
2.4. <u>Régimen Especial de los Artistas: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos</u>	276
2.5. <u>Régimen Especial de los Escritores de Libros: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos</u>	277
2.6. <u>Régimen Especial de los Representantes de Comercio: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos</u>	277
2.7. <u>Régimen Especial de los Toreros: Mutualidad Laboral de Regímenes Especiales Diversos</u>	277
3. <u>INDEPENDIENTE DE AMBOS ORGANISMOS</u>	278
3.1. <u>Régimen Especial de los Trabajadores del Mar: Instituto Social de la Marina</u>	278
3.1.1. Antecedentes y Denominación	278
3.1.2. Disposiciones reguladoras	279
3.1.3. Carácter de Entidad Gestora de la Seguridad Social	279

## XXIII

	<u>PAGINA.</u>
3.1.4. Estructuración orgánica	280
3.1.5. Atribuciones	281
3.1.6. Naturalaza jurídica	282
4. <u>DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO</u>	282
4.1. <u>Régimen Especial de los Funcionarios Civiles del Estado: Mutuali-</u> <u>dad General de Funcionarios Civiles del Estado</u>	282
5. <u>DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE DEFENSA</u>	285
5.1. <u>Régimen Especial de las Fuerzas Armadas: Instituto Social de las</u> <u>Fuerzas Armadas</u>	285
6. <u>ADSCRITA AL MINISTERIO DE JUSTICIA</u>	287
6.1. <u>Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios al</u> <u>servicio de la Administración de Justicia: Mutuality General</u> <u>Judicial</u>	287
IV. <u>REGIMEN ASIMILADO A REGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	289
1. <u>REGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS CORPORACIO-</u> <u>NES LOCALES</u>	289
1.1. <u>Asimilación a Régimen Especial</u>	290
1.2. <u>Entidad Gestora</u>	290
V. <u>TRIPLE COLABORACION EN LA GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	291
1. <u>ORGANIZACIONES COLEGIALES SANITARIAS</u>	291
1.1. <u>Contenido</u>	291
1.2. <u>Organización Médica Colegial</u>	292



	<u>PAGINA</u>
1.3. <u>Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos</u>	292
1.4. <u>Colegios Oficiales de Farmacéuticos</u>	293
1.5. <u>Organización Colegial de Ayudantes Técnicos Sanitarios</u>	293
1.6. <u>Colegio Nacional de Opticos</u>	293
2. <u>MUTUAS PATRONALES DE ACCIDENTES DE TRABAJO</u>	293
3. <u>EMPRESAS</u>	294
4. <u>HERMANDADES DE DONANTES DE SANGRE DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	295
VI. <u>ENTIDADES DE PREVISION SOCIAL QUE ACTUAN COMO SUSTITUTORIAS DE LAS CO-</u> -----	
<u>RESPONDIENTES ENTIDADES GESTORAS</u> -----	295
1. <u>NORMA LEGAL APLICABLE</u>	295
VII. <u>SERVICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u> -----	296
1. <u>SERVICIOS SOCIALES</u>	297
1.1. <u>Servicio Social de Medicina Preventiva</u>	297
2. <u>SERVICIOS COMUNES</u>	298
2.1. <u>Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo</u>	301
2.2. <u>Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfer-</u> <u>medades Profesionales</u>	301
2.3. <u>Fondo de Pensiones</u>	302
2.4. <u>Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo</u>	302
2.4.1. <u>Creación</u>	302

	<u>PAGINA</u>
2.4.2. Regulación	303
2.4.3. Definición Legal	303
2.4.4. Carácter de Servicio Común	303
2.4.5. Función básica	304
2.4.6. Organización	304
2.4.6.1. Consejo Directivo	304
2.4.6.2. Comisión Permanente	304
2.4.6.3. Delegado	305
2.5. <u>Caja de Compensación del Mutualismo Laboral</u>	305
2.6. <u>Comisiones Técnicas Calificadoras</u>	306
2.7. <u>Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social</u>	308
2.8. <u>Tesorería General de la Seguridad Social</u>	308
3. <u>SERVICIOS COMUNES GESTORES DE SERVICIOS SOCIALES</u>	309
3.1. <u>Servicio Social de Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social</u>	309
3.1.1. Orden de 19 de marzo de 1.970	309
3.1.2. Orden de 26 de febrero de 1.971	310
3.1.3. Orden de 5 de abril de 1.974	311
3.2. <u>Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos</u>	311
3.2.1. Decreto 2.421/1.968, de 20 de septiembre	311
3.2.2. Decreto 1.076/1.970, de 9 de abril	312
3.2.3. Orden de 8 de mayo de 1.970	312
3.2.4. Decreto 2.531/1.970, de 22 de agosto	312

	<u>PAGINA</u>
3.2.5. Orden de 26 de abril de 1.973	312
3.2.6. Orden de 11 de enero de 1.974	312
3.2.7. Decreto 731/1.974, de 21 de febrero	313
3.2.8. Orden de 5 de abril de 1.974	313
3.2.9. Real Decreto 1.127/1.976, de 23 de abril	313
3.2.10. Real Decreto 1.724/1.978, de 23 de junio	313
3.2.11. Real Decreto 2.176/1.978, de 25 de agosto	313
<u>3.3. Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo</u>	314
3.3.1. Contenido	314
3.3.2. Adscripción y dependencia	314
3.3.3. Ordenación legal	314
3.3.4. Estatuto de Personal	314
<u>3.4. Servicio de Empleo y Acción Formativa</u>	315
3.4.1. Constitución y denominación	315
3.4.2. Doble carácter	315
3.4.3. Adscripción dual	315
<u>3.5. Servicio de Universidades Laborales</u>	315
3.5.1. Servicio Social y Servicio Común	315
3.5.2. Encuadramiento	316
<u>VIII. SITUACION ANTERIOR A LA REFORMA INSTITUCIONAL</u>	316
-----	
1. <u>RECAPITULACION SUMARIA</u>	316
2. <u>ESQUEMA DE LA GESTION DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTES DEL</u>	
<u>REAL DECRETO-LEY 36/1.978, DE 16 DE NOVIEMBRE</u>	317

PAGINASECCION 2ª. LA GESTION INSTITUCIONAL SEGUN EL REAL DECRETO LEY 36/1.978, DE 16 DE NOVIEMBRE

320

I. LA REFORMA DE LA GESTION

320

1. SU NECESIDAD

320

2. LA NORMA REFORMADORA

321

3. PRINCIPIOS INSPIRADORES

323

4. CONTENIDO DEL PRECEPTO REFORMADOR

325

II. ORGANISMOS GESTORES

325

1. GESTION Y ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS

325

1.1. Competencia del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social

325

1.2. Principios informadores

326

2. EXISTENCIA DE DOS GRUPOS DE ORGANISMOS

326

2.1. Entidades Gestoras de la Seguridad Social

326

2.1.1. Instituto Nacional de la Seguridad Social

326

2.1.2. Instituto Nacional de la Salud

326

2.1.3. Instituto Nacional de Servicios Sociales

327

2.2. Organismos Autónomos del Estado

327

2.2.1. Administración Institucional de la Sanidad Nacional

327

2.2.2. Instituto Nacional de Asistencia Social

327

2.3. Reglamentación de la estructura y competencia de los Organismos Gestores

327

III. DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION

327

	<u>PAGINA</u>
1. <u>DESCENTRALIZACION</u>	327
1.1. <u>Descentralización territorial</u>	328
1.2. <u>Gestión y administración por las Entidades Locales</u>	328
1.3. <u>Colaboración en la gestión</u>	326
2. <u>PARTICIPACION</u>	328
2.1. <u>Carácter tripartito en el control y vigilancia de la gestión</u>	326
IV. <u>TRANSFERENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO</u>	329
-----	
1. <u>ORGANISMOS TRANSFERIDOS A LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL</u>	329
1.1. <u>Enumeración</u>	329
1.1.1. Servicio de Empleo y Acción Formativa-Promoción Profesional Obrera	329
1.1.2. Servicio de Universidades Laborales	329
1.1.3. Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo	329
2. <u>ENTIDADES GESTORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL QUE DEJAN DE SERLO</u>	329
2.1. <u>Instituto Español de Emigración</u>	329
V. <u>NUEVOS ORGANISMOS DEL ESTADO</u>	330
-----	
1. <u>INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO</u>	330
1.1. <u>Creación y adscripción</u>	330
1.2. <u>Funciones</u>	330
1.3. <u>Integración</u>	330
1.4. <u>Recursos</u>	331
2. <u>INSTITUTO NACIONAL DE ENSEÑANZAS INTEGRADAS</u>	331

	<u>PAGINA</u>
2.1. <u>Establecimiento, adscripción y asunción de competencias del</u> <u>Servicio de Universidades Laborales</u>	331
3. <u>INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO</u>	332
3.1. <u>Creación y adscripción al Ministerio de Trabajo</u>	332
3.2. <u>Incorporación de Organismos al Servicio Social de Medicina Pre-</u> <u>ventiva</u>	332
3.3. <u>Coordinación de funciones de medicina preventiva laboral con</u> <u>las de higiene y seguridad en el trabajo</u>	333
VI. <u>ORGANISMOS EXTINGUIDOS</u> -----	333
1. <u>ENTIDADES GESTORAS</u>	333
1.1. <u>Instituto Nacional de Previsión</u>	333
1.2. <u>Servicio del Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y de-</u> <u>más Entidades Gestoras de estructura mutualista</u>	333
2. <u>SERVICIOS COMUNES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	333
2.1. <u>Caja de Compensación del Mutualismo Laboral</u>	333
2.2. <u>Comisiones Técnicas Calificadoras</u>	333
2.3. <u>Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo</u>	333
2.4. <u>Fondo de Pensiones de Accidentes de Trabajo</u>	333
2.5. <u>Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfer-</u> <u>medades Profesionales</u>	333
2.6. <u>Asistencia a los Pensionistas</u>	334
2.7. <u>Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos</u>	334

XXX

P

### 3. SERVICIOS SOCIALES

3.1. Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera

3.2. Universidades Laborales

3.3. Higiene y Seguridad en el Trabajo

### VII. NORMAS DEROGADAS

#### 1. NORMAS ESPECIFICAS

1.1. Ley 193/1.963, de 28 de diciembre

1.2. Decreto 2.065/1.974, de 30 de mayo

1.3. Ley de 27 de febrero de 1.908

1.4. Ley de 8 de mayo de 1.942

1.5. Ley 33/1.971, de 21 de junio

1.6. Ley 20/1.975, de 2 de mayo

1.7. Decreto 2.123/1.971, de 23 de julio

1.8. Ley de 18 de octubre de 1.941

1.9. Decreto-Ley 1/1.975, de 22 de marzo

1.10. Ley de 11 de marzo de 1.959

1.11. Ley 24/1.972, de 21 de junio

1.12. Decreto 2.864/1.974, de 30 de agosto

#### 2. DEROGACION GENERAL

#### 3. DISPOSICIONES LEGALES QUE CONTINUAN VIGENTES COMO NORMAS REGLAMENTARIAS

### VIII. NORMAS SOBRE COTIZACION

	<u>PAGINA</u>
. <u>COTIZACION GENERAL</u>	337
1.1. <u>Facultad al Gobierno para modificar las actuales normas</u>	337
. <u>CUOTA DE FORMACION PROFESIONAL</u>	337
2.1. <u>Determinación</u>	337
2.2. <u>Redistribución</u>	337
CONTROL DEL EMPLEO	337
-----	
. <u>FUNCIONARIOS QUE SE INTEGRAN EN EL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO</u>	337
1.1. <u>Simplificación y racionalización de las escalas y habilitación</u>	
<u>de funcionarios</u>	338
TRANSFERENCIAS DE CREDITOS PRESUPUESTARIOS	338
-----	
. <u>AUTORIZACIONES AL GOBIERNO</u>	338
AGENCIA	339
-----	
. <u>ENTRADA EN VIGOR</u>	339
<u>BIENES, DERECHOS Y ACCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	339
-----	
1. <u>UTILIZADOS POR EL SEAF-PPD Y POR EL SERVICIO DE UNIVERSIDADES LABO-</u>	
<u>RALES</u>	339
1.1. <u>Integración en el patrimonio del Instituto Nacional de Empleo</u>	
<u>a Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas</u>	339
2. <u>ADSCRITOS EN LA ACTUALIDAD AL SERVICIO DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL</u>	
<u>TRABAJO</u>	339
2.1. <u>Integración en el patrimonio del Instituto Nacional de Higiene</u>	



IAGINA

<u>y Seguridad en el Trabajo</u>	340
3. <u>PERTENECIENTES A LOS ORGANISMOS A EXTINGUIR</u>	340
3.1. <u>Asunción por la Entidad, Servicio u Organismo en los que se integran</u>	340
XIII. <u>EXENCION IMPOSITIVA</u>	340
1. <u>AMPLITUD LEGAL</u>	340
XIV. <u>FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LOS ORGANISMOS SUPRIMIDOS</u>	341
1. <u>INTEGRACION EN LOS RESPECTIVOS ORGANISMOS DE NUEVA CREACION</u>	341
1.1. <u>Respeto de los derechos económicos adquiridos, derechos de Seguridad Social y de Previsión voluntaria</u>	341
XV. <u>TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	341
1. <u>NATURALEZA, ADSCRIPCION Y COMETIDO</u>	341
2. <u>CONSTITUCION DE UN FONDO DE ESTABILIZACION UNICO</u>	342
XVI. <u>SISTEMA FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	342
1. <u>REGLA GENERAL Y EXCEPCION</u>	342
XVII. <u>ORGANISMOS SUBSISTENTES</u>	342
1. <u>ENTIDAD GESTORA</u>	342
1.1. <u>Instituto Social de la Marina</u>	342
2. <u>SERVICIOS COMUNES</u>	343

XXXIII

	<u>PAGINA</u>
2.1. <u>Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo</u>	343
2.2. <u>Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social</u>	343
XVIII. <u>DERECHO TRANSITORIO</u> -----	343
1. <u>ENTIDADES GESTORAS, SERVICIOS COMUNES Y ORGANISMOS EXTINGUIDOS</u>	343
1.1. <u>Subsistencia provisional</u>	343
1.2. <u>Personal de los Organismos</u>	344
2. <u>ACCIONES PENDIENTES</u>	344
2.1. <u>Ejercicio</u>	344
3. <u>MUTUALIDADES LABORALES Y DEMAS ENTIDADES GESTORAS DE REGIMENES ESPECIALES DE ESTRUCTURA MUTUALISTA, MUTUALIDADES Y CAJAS DE EM- PRESA</u>	344
3.1. <u>Conservación de su personalidad jurídica y continuidad en el ejercicio de sus funciones actuales</u>	345
3.2. <u>Excepciones</u>	345
4. <u>PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y GASTOS</u>	345
5. <u>FINANCIACION DE LOS GASTOS DE GESTION DE LOS NUEVOS ORGANISMOS AUTONOMOS</u>	345
<u>SECCION 3ª. DESARROLLO JURIDICO DE LA GESTION DESPUES DEL REAL DE- CRETO-LEY 36/1.978, DE 16 DE NOVIEMBRE</u>	346
I. <u>NUEVAS ENTIDADES GESTORAS</u> -----	346
II. <u>INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u> -----	347

	<u>PAGINA</u>
1. <u>REGULACION</u>	347
2. <u>NATURALEZA Y ATRIBUCIONES</u>	348
3. <u>ENCUADRAMIENTO DE LOS SUJETOS PROTEGIDOS EN LAS MUTUALIDADES</u>	349
4. <u>ORGANOS DIRECTIVOS SUPERIORES</u>	349
4.1. <u>Consejo General</u>	349
4.1.1. Composición	349
4.1.2. Presidente, Vicepresidente y Secretario	350
4.1.3. Atribuciones	350
4.1.4. Funcionamiento y Reuniones	350
4.1.5. Reglamento de Régimen y funcionamiento	350
4.2. <u>Comisión Ejecutiva</u>	351
4.2.1. Constitución	351
4.2.2. Presidente y Secretario	351
4.2.3. Competencia	351
4.2.4. Reuniones	351
4.3. <u>Dirección General del Instituto</u>	352
4.3.1. Competencia	352
4.3.2. Nombramiento y separación del Director General	352
4.3.3. Adscripción orgánica de la Intervención Central	352
4.4. <u>Secretaría General</u>	352
4.4.1. Nivel orgánico, competencias y funciones	352
4.4.2. Nombramiento y separación del Secretario General	353
4.5. <u>Subdirecciones</u>	353

	<u>PAGINA</u>
4.5.1. Subdirección de Gestión	353
4.5.2. Subdirección de Administración	354
4.5.3. Subdirección de Servicios Técnicos	354
4.5.4. Subdirección de Personal	354
4.5.5. Subdirección de Relaciones Internacionales de la Seguridad Social	354
4.5.6. Nombramiento y separación de los Subdirectores del Instituto	354
4.6. <u>Servicios</u>	355
5. <u>ORGANIZACION PROVINCIAL</u>	355
5.1. <u>Comisiones Ejecutivas Provinciales</u>	355
5.1.1. Vocales, Presidente, Vicepresidente y Secretario	355
5.1.2. Facultades	356
5.1.3. Preceptiva reunión mensual	356
5.1.4. Constitución gradual	356
5.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento	356
5.2. <u>Direcciones Provinciales</u>	357
5.2.1. Organo de gestión provincial	357
5.2.2. Estructura	357
5.2.3. Director provincial	357
6. <u>DISPOSICIONES ADICIONALES</u>	358
6.1. <u>Instituto Social de la Marina</u>	358
6.2. <u>Número y nivel de puestos orgánicos derivados del Real Decreto estructural</u>	358

	<u>PAGINA</u>
6.2.1. Estabilidad administrativa y financiera	359
7. <u>DERECHO TRANSITORIO</u>	359
7.1. <u>Asunción gradual de funciones y competencias del Instituto y</u> <u>constitución en la misma forma gradual de los órganos de la es-</u> <u>tructura administrativa del mismo</u>	359
III. <u>INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD</u> -----	359
1. <u>NORMA REGULADORA</u>	359
2. <u>NATURALEZA Y ATRIBUCIONES</u>	360
2.1. <u>¿Tiene personalidad jurídica este Instituto?</u>	362
3. <u>ORGANOS DIRECTIVOS SUPERIORES</u>	363
3.1. <u>Consejo General</u>	363
3.1.1. Composición	363
3.1.2. Presidente, Vicepresidenta y Secretario	364
3.1.3. Atribuciones	364
3.1.4. Funcionamiento y reuniones	364
3.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento	365
3.2. <u>Comisión Ejecutiva</u>	365
3.2.1. Constitución	365
3.2.2. Presidente y Secretario	365
3.2.3. Competencia	365
3.2.4. Reuniones	365
3.3. <u>Dirección General del Instituto</u>	366

	<u>PAGINA</u>
3.3.1. Competencias	366
3.3.2. Nombramiento y Separación del Director General	366
3.3.3. Adscripción orgánica de la Intervención Central	366
3.4. <u>Secretaría General</u>	366
3.4.1. Nivel orgánico, competencias y funciones	366
3.4.2. Sustitución del Director general y ejercicio de funciones expresamente delegadas	367
3.4.3. Nombramiento y separación del Secretario General	367
3.5. <u>Subdirecciones</u>	367
3.5.1. Subdirección General de Asistencia Sanitaria y Prestacio nes Farmacéuticas	367
3.5.2. Subdirección General de Medicina Laboral	368
3.5.3. Subdirección General de Personal	368
3.5.4. Subdirección General de Formación de Personal	368
3.5.5. Subdirección General de Administración	368
3.5.6. Inspección de Servicios Sanitarios	369
3.5.7. Nombramiento y separación de los Subdirectores del Insti tuto	369
3.6. <u>Servicios</u>	369
4. <u>ORGANIZACION PROVINCIAL</u>	370
4.1. <u>Comisiones Ejecutivas Provinciales</u>	370
4.1.1. Vocales, Presidenta, Vicepresidente y Secretario	370
4.1.2. Facultades	370

# XXXVIII

	<u>PAGINA</u>
4.1.3. Preceptiva reunión mensual	371
4.1.4. Constitución gradual	371
4.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento	371
<u>4.2. Direcciones Provinciales</u>	371
4.2.1. Organo de Gestión provincial	371
4.2.2. Estructura	372
4.2.3. Director Provincial	372
<u>5. NUMERO Y NIVEL DE PUESTOS ORGANICOS DERIVADOS DEL REAL DECRETO ES-</u>	
<u>TRUCTURAL</u>	372
<u>5.1. Doble limitación</u>	373
5.1.1. No superación de los existentes ni aumento del gasto del sector público	373
<u>6. DERECHO TRANSITORIO</u>	373
<u>6.1. Asunción gradual de las funciones y competencias atribuidas al</u> <u>Instituto</u>	373
<u>6.2. Constitución, en forma gradual, de los órganos de la estructura</u> <u>administrativa del Instituto</u>	373
<u>7. ORGANISMOS INTEGRADOS EN ESTE INSTITUTO</u>	373
<u>8. ENTIDAD ADSCRITA AL INSALUD</u>	374
8.1. <u>Fondo de Investigaciones Sanitarias de la Seguridad Social</u>	374
<u>9. GERENCIA DE OBRAS, INSTALACIONES Y SUMINISTROS DE CENTROS DEL INSTI-</u> <u>TUTO NACIONAL DE LA SALUD</u>	374

	<u>PAGINA</u>
IV. <u>INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES</u>	375
-----	
11. <u>PRECEPTO REGULADOR</u>	375
12. <u>NATURALEZA Y ATRIBUCIONES</u>	375
13. <u>ORGANOS DIRECTIVOS SUPERIORES</u>	376
3.1. <u>Consejo General</u>	376
3.1.1. Composición	376
3.1.2. Presidente, Vicepresidente y Secretario	376
3.1.3. Atribuciones	377
3.1.4. Funcionamiento y Reuniones	377
3.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento	377
3.2. <u>Comisión Ejecutiva</u>	377
3.2.1. Constitución	377
3.2.2. Presidentes y Secretario	378
3.2.3. Competencia	378
3.2.4. Reuniones	378
3.3. <u>Dirección General del Instituto</u>	378
3.3.1. Competencias	378
3.3.2. Director General	378
3.3.3. Adscripción orgánica de la Intervención Central	379
3.4. <u>Secretaría General</u>	379
3.4.1. Nivel orgánico, competencias y funciones	379
3.4.2. Nombramiento y separación del Secretario General	380
3.5. <u>Servicios Sociales</u>	380



XL

	<u>PAGINA</u>
3.5.1. Dualidad	380
3.5.2. Directores	380
3.6. <u>Servicios</u>	381
4. <u>ORGANIZACION PROVINCIAL</u>	381
4.1. <u>Comisiones Ejecutivas Provinciales</u>	381
4.1.1. Vocales, Presidenta, Vicepresidenta y Secretario	381
4.1.2. Facultades	382
4.1.3. Preceptiva reunión mensual	382
4.1.4. Constitución gradual	382
4.1.5. Reglamento de régimen y funcionamiento	382
4.2. <u>Direcciones Provinciales</u>	382
4.2.1. Organó de gestión provincial	382
4.2.2. Estructura	383
4.2.3. Director provincial	383
5. <u>NUMERO Y NIVEL DE LOS PUESTOS ORGANICOS DERIVADOS DEL REAL DECRETO</u>	
<u>ESTRUCTURAL</u>	384
5.1. <u>Doble limitación</u>	384
5.1.1. No superación de los existentes ni aumento de gasto del sector público	384
6. <u>DERECHO TRANSITORIO</u>	384
6.1. <u>Asunción gradual de las funciones y competencias atribuidas al Instituto</u>	384

PAGINA

6.2. Constitución, en forma gradual, de los órganos de la estructura administrativa del Instituto

384

V. PARALELISMO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LOS TRES INSTITUTOS

385

1. ANALOGIA

385

2. DIFERENCIAS

385

3. LOS "TRES GEMELOS"

386

VI. INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO

387

1. CREACION Y ADSCRIPCION

387

2. ESTRUCTURA ORGANICA

387

3. ESTRUCTURA FUNCIONAL

388

4. COLABORACION CON OTRAS INSTITUCIONES

389

5. CONFIGURACION COMO ENTIDAD GESTORA

389

VII. OTROS ORGANISMOS GESTORES

390

1. EL ORGANISMO AUTONOMO "ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DE LA SANIDAD NACIONAL"

390

1.1. Creación

390

1.2. Organismos integrados

391

1.3. Funciones

392

1.4. Jefatura y Dirección

392

1.5. Estructura, organización y funcionamiento

393

1.5.1. Instituto Nacional de Sanidad

393

	<u>PAGINA</u>
1.5.2. Centros Sanitarios Asistenciales	394
1.6. <u>Organos colegiados de carácter consultivo</u>	395
2. <u>INSTITUTO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL</u>	396
2.1. <u>Denominación</u>	396
2.2. <u>Regulación</u>	396
2.3. <u>Naturaleza, adscripción y concepto legal</u>	397
2.4. <u>Funciones</u>	397
2.5. <u>Establecimiento de conciertos y descentralización de la ges-</u> <u>ción</u>	398
2.6. <u>Dirección</u>	398
2.7. <u>Estructura central</u>	399
2.8. <u>Organización periférica</u>	399
2.9. <u>Transferencia de Centros al AISNA</u>	399
VIII. <u>CONTINUIDAD DE ALGUNAS ENTIDADES GESTORAS DE REGIMENES ESPECIALES</u> -----	400
1. <u>INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA</u>	400
2. <u>MUTUALIDAD GENERAL DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO</u>	401
3. <u>INSTITUTO SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS</u>	402
4. <u>MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL</u>	402
5. <u>MUTUALIDAD NACIONAL DE PREVISION DE LA ADMINISTRACION LOCAL</u>	402
IX. <u>REGIMEN ESPECIAL DE LOS JUGADORES PROFESIONALES DE FUTBOL</u> -----	403
1. <u>ESTABLECIMIENTO Y REGULACION</u>	403
2. <u>GESTION</u>	403

XLIII

	<u>PAGINA</u>
X. <u>UN NUEVO E IMPORTANTE SERVICIO COMUN DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	404
-----	
1.. <u>TESORERIA GENRAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	404
1.1. <u>Establecimiento y regulación</u>	404
1.2. <u>Naturaleza y carácter de Servicio Común</u>	406
1.3. <u>Adscripción</u>	407
1.4. <u>Control y vigilancia de su gestión</u>	407
1.5. <u>Funciones generales</u>	407
1.6. <u>Obligaciones</u>	408
1.7. <u>Recaudación de las cuotas (de la Seguridad Social</u>	408
1.8. <u>Participación en el concierto establecido entre la Seguridad So-</u>	
<u>cial y los Laboratorios farmacéuticos</u>	408
1.9. <u>Atribución a la Tesorería (General de la titularidad y administra-</u>	
<u>ción del patrimonio único (de la Seguridad Social</u>	409
1.10. <u>Asunción de las funciones correspondientes al extinguido Servi-</u>	
<u>cio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo</u>	409
1.11. <u>Situación de los Fondos</u>	409
1.12. <u>Ingresos y pagos</u>	410
1.13. <u>Organización</u>	410
1.13.1. <u>Servicios Centrales: Estructura y competencia</u>	410
1.13.2. <u>Tesorerías Territoriales: Estructura y competencias</u>	411
1.14. <u>Intervención</u>	412
1.15. <u>Régimen de Personal</u>	412
1.16. <u>Asunción de funciones de modo gradual</u>	412

XLIV

	<u>PAGINA</u>
XI. <u>OTROS SERVICIOS COMUNES</u> -----	413
1. <u>COMISIONES TECNICAS CALIFICADORAS</u>	413
2. <u>INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL</u>	413
3. <u>GERENCIA DE INFORMATICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u>	414
XII. <u>UN SERVICIO COMUN IMPROPIO</u> -----	414
XIII. <u>FUNCIONAMIENTO TRANSITORIO DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DE</u> ----- <u>LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</u> -----	415
1. <u>NORMA REGULADORA</u>	415
2. <u>FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DE</u> <u>AMBITO ESTATAL</u>	415
3. <u>FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DE</u> <u>AMBITO PROVINCIAL</u>	416
4. <u>MUTUALIDAD LABORAL DE LA MINERIA DEL CARBON DE ASTURIAS</u>	418
5. <u>AGENCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION Y OFICINAS DE INFOR-</u> <u>MACION DEL SERVICIO DEL MUTUALISMO LABORAL</u>	418
XIV. <u>SITUACION POSTERIOR A LA REFORMA INSTITUCIONAL</u> -----	419
<u>CAPITULO CUARTO. PROBLEMAS QUE PLANTEA EL PASO DE LA SITUACION ANTERIOR A LA</u> <u>-----</u> <u>-----</u> <u>NUEVA GESTION INSTITUCIONAL ESTABLECIDA POR EL REAL DECRE-</u> <u>-----</u> <u>-----</u> <u>TO-LEY 36/1.978 Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DE SU DESA-</u> <u>-----</u> <u>-----</u> <u>ROLLO</u>	438

PAGINA

I. CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA ORGANIZACION ANTERIOR Y POSTERIOR AL REAL

DECRETO-LEY 36/1.978, DE 16 DE NOVIEMBRE, Y DISPOSICIONES COMPLEMENTA-

RIAS

438

II. PROBLEMÁTICA COMÚN A TODAS LAS ÁREAS

448

1. PROBLEMAS ORGÁNICOS

448

2. PROBLEMAS EN MATERIA DE COMPETENCIAS

449

3. PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS NUEVOS ENTES GESTORES

449

4. LAS CUESTIONES DE PERSONAL

450

5. LOS PROBLEMAS DEL GASTO

450

III. PROBLEMAS ESPECIALES DE CADA UNA DE LAS ÁREAS

451

1. ÁREA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

451

1.1. Entidades Gestoras

451

1.2. Servicios Comunes

456

1.3. Servicios Comunes y Sociales

457

2. ÁREA DE LA SALUD

458

3. ÁREA DE LA ASISTENCIA SOCIAL

459

4. ÁREA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

462

CONCLUSIONES

466

	<u>PAGINA</u>
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	475
I. <u>OBRAS DE CARACTER GENERAL</u> -----	475
II. <u>MONOGRAFIAS</u> -----	478
III. <u>BIBLIOGRAFIA DE BIBLIOGRAFIAS</u> -----	490

